

# TAMPEREEN YLIOPISTO

## EU:n talouspolitiikka ja koulutus 2010-luvulla Eurooppalaisen ohjausjakson vaikutukset koulutusta koskevaan EU- yhteistyöhön

Kasvatustieteiden tiedekunta

Kasvatustieteiden pro gradu -tutkielma

MINNA POLVINEN

Toukokuu 2018

Tampereen yliopisto

Kasvatustieteiden tiedekunta

MINNA POLVINEN: EU:n talouspolitiikka ja koulutus 2010-luvulla. Eurooppalaisen ohjausjakson vaikutukset koulutusta koskevaan EU-yhteistyöhön.

Kasvatustieteiden pro gradu -tutkielma, 74 sivua, 5 liitesivua

Toukokuu 2018

---

Euroopan unionin koulutusta koskeva yhteistyö vakiintui 2000-luvulla Lissabonin sopimuksen myötä yhteisiä tavoitteita asettavaksi ja niiden toteutumista seuraavaksi avoimen koordinaation yhteistyöksi. Koulutus on yksi niistä politiikoista, joita EU ohjaa ja koordinoi 2010-luvun alussa perustetun talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson myötä. Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella koulutuspolitiikan ja talouspolitiikan suhdetta EU-yhteistyössä 2010-luvulla ilmiönä sekä selvittää, millä tavalla talouspolitiikan ohjausjakso on muuttanut kansallisvaltion asemaa ja koulutuspolitiikan kulkeutumista EU:n koulutusalan yhteistyössä. Suhdetta tarkasteltiin kahdesta eri näkökulmasta: EU:n opetusministereitä edustavan instituution eli koulutusneuvoston kannanottojen näkökulmasta analysoitiin, millaiseksi jäsenvaltioiden opetusministerien rooli muodostui suhteessa talouspolitiikan ohjaukseen. Eurooppalaisen ohjausjakson kautta jäsenvaltioille suunnattujen maakohtaisten suositusten osalta analysoitiin, millaisia koulutuspolitiikan sisältöjä tai kulkeutumia jäsenvaltioille ohjausjakson kautta suositeltiin. Samalla vertailtiin ohjausjakson piirissä toteutettua koulutuspoliittisen ohjauksen tapaa avoimen koordinaation menetelmän kautta toteutuvaan ohjaukseen.

Teoreettisena taustana tutkimuksessa olivat ylikansallisten ja kansallisten hallintomallien risteämistä ja risteämiseen liittyviä vaikutuksia pohtivat viitekehykset ja erityisesti Roger Dalen näkemykset valtiosta aktiivisena toimijana eri hallinnollisten mallien rinnakkaisissa universumeissa. Tutkimusaineisto muodostui Euroopan unionin virallisista asiakirjoista. Tutkimus toteutettiin tapaustutkimuksena aineistolähtöisen sisällönanalyysin menetelmällä ja vertailemalla havaintoja aiempaan avointa koordinaatiota koskevaan teoreettiseen viitekehykseen ja tutkimukseen.

Tutkimuksen mukaan EU:n jäsenvaltiosta on tullut 2010-luvulla osallinen kahteen rinnakkaiseen koulutuspolitiikan ohjausta koskevaan prosessiin, joissa jäsenvaltion toiminta projisoituu kummassakin prosessissa erikseen määritellyillä tavoilla. Rinnakkaisten politiikanteon universumien voi nähdä vaikuttavan jäsenvaltioiden asemaan näitä prosesseja koskevan päätöksentekomallin, prosessien välisen hierarkian, yhteistyötapojen, informaation käytön, tavoitteiden asettamisen vuorovaikutussuunnan sekä vastuuseen ja vaikuttavuuteen liittyvien kysymysten kautta. Tutkimuksen mukaan talouspolitiikan ohjausjakso ei ole tuonut muutosta EU:n koulutuspolitiikan alan toimien sitovuuteen, jäsenvaltio edelleen valitsee kansalliseen koulutuspolitiikkaansa soveltuvimmat yhteistyön muodot. Suurimmat muutokset liittyvät koulutusneuvoston roolin eriytymiseen koulutuspolitiikan ohjauksen kokonaisuudesta opetusministerien roolin poliittisena päätöksentekijänä rajoittuessa ainoastaan Koulutus 2020 -yhteistyöhön. Tutkimuksen mukaan eurooppalaisen ohjausjakson myötä tapahtuvassa koulutuspolitiikassa korostuvat työllisyys- ja talouspoliittiset perustelut. Ohjausjakson vahvistuminen koulutuspolitiikan alalla on nähtävissä jatkumona pitkäaikaiselle kehitykselle, jossa talous- ja työllisyyspolitiikka nousevat jatkuvasti merkityksellisempään rooliin koulutuksessa.

Avainsanat: koulutuspolitiikka, Euroopan unioni, talouspolitiikka, kansallisvaltio, opetushallinto

# SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>AVOIN KOORDINAATIOMENETELMÄ EU:N KOULUTUSALAN YHTEISTYÖN JA TALOUSPOLITIIKAN KONTEKSTISSA .....</b>	<b>6</b>
2.1	KANSALLISVALTIO, EU JA AVOIN KOORDINAATIO .....	6
2.2	POLITIIKKAKULKEUTUMINEN JA POLITIIKKAOPPIMINEN KOULUTUSPOLIITTISEN TAVOITTEENASETTELUN JA YHTEISTYÖN VÄLINEINÄ .....	14
2.3	TALOUSPOLITIIKAN INTEGRAATIOKEHITYS TAUSTANA KOULUTUSPOLITIIKAN ASEMAN YMMÄRTÄMISELLE .....	16
<b>3</b>	<b>TUTKIMUSONGELMA, MENETELMÄT JA AINEISTO.....</b>	<b>20</b>
3.1	TUTKIMUSONGELMA .....	20
3.2	TUTKIMUSAINESTO .....	23
3.3	MENETELMÄT .....	25
3.4	TUTKIJAN ROOLI SUHTEESSA TUTKITTAVAAN AIHEESEEN .....	30
<b>4</b>	<b>TALOUSPOLITIIKAN JA KOULUTUSALAN YHTEISTYÖN SUHTEEN RAKENTUMINEN 2010-LUVULLA.....</b>	<b>32</b>
4.1	KOULUTUSNEUVOSTON REFLEKTIOAIKA 2011-2013.....	32
4.2	OHJAUSJAKSON VAKIINTUMINEN ASEMOI KOULUTUKSEN TOIMEENPANOROOLIIN 2014-2017 .....	38
4.3	KOULUTUSNEUVOSTON PEHMENNYT VALTA .....	41
<b>5</b>	<b>POLITIIKAN KULKEUTUMINEN JA AVOIN KOORDINAATIO EUROOPPALAISEN OHJAUSJAKSON KOULUTUSULOTTUVUUDESSA .....</b>	<b>44</b>
5.1	KOULUTUSPOLIITTISTEN SUOSITUSTEN SISÄLTÖTEEMAT .....	47
5.1.1	<i>Lainsäädäntö ja rahoitus .....</i>	<i>47</i>
5.1.2	<i>Työelämän tuki.....</i>	<i>49</i>
5.1.3	<i>Oppimistulosten parantaminen.....</i>	<i>51</i>
5.1.4	<i>Sosiaalisen inklusion edistäminen .....</i>	<i>52</i>
5.2	MAAKOHTAISET SUOSITUKSET JA AVOIN KOORDINAATIO .....	52
5.3	MAAKOHTAISET SUOSITUKSET POLITIIKKAOPPIMISENA JA POLITIIKAN KULKEUTUMISENA.....	56
<b>6</b>	<b>POHDINTA .....</b>	<b>60</b>
6.1	JÄSENVALTIO JA EU:N KOULUTUSPOLITIIKAN RINNAKKAISET UNIVERSUMIT .....	60
6.2	TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUDEN ARVIOINTI .....	65
6.3	JATKOTUTKIMUKSEN MAHDOLLISUUDET .....	66
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>70</b>	
LIITE 1	EUROOPPALAISEN OHJAUSJAKSON KUVAUS.....	75
LIITE 2	KOULUTUS 2020 -TOIMINTAOHJELMAAN PERUSTUVAN AVOIMEN KOORDINAATION JA EUROOPPALAISEN OHJAUSJAKSON KUVAUS .....	78

# 1 JOHDANTO

Euroopan unionin toiminta koulutuksen alalla on jakautunut tällä vuosikymmenellä kahteen erilaiseen poliittiseen prosessiin. Koulutusta koskevaa yhteistyötä toteutetaan asettamalla ja seuraamalla yhteisiä tavoitteita Koulutus 2020 -työohjelman avulla (Neuvosto 2009). Euroopan unionin koulutusta koskevan toimivallan alla Koulutus 2020 -työohjelma avoimine koordinaatiomenetelmineen on ollut jo pitkään tutkimuksen kohteena usealla eri tieteenalalla. Koulutus 2020 -työohjelma ja tätä edeltävä Koulutus 2010 -työohjelma ovat laajalti tunnettuja ja toteuttamiseen osallistuu vuosittain satoja koulutusalan asiantuntijoita ympäri Euroopan. Erityisen kiinnostunut tutkijayhteisö on ollut vuoden 2000 maaliskuussa pidetyn Lissabonin huippukokouksen vaikutuksista, avoimen koordinaatiomenetelmän prosesseista ja vaikutuspotentiaaleista sekä Bolognan prosessista (esim. Dale 2006; Blomqvist 2007; Lange & Alexiadou 2010). Talouspolitiikan ohjausjakso on EU-maiden talouspolitiikan koordinaatiolle ja seurannalle suunnattu poliittinen kehys, jonka kautta EU koordinoi ja valvoo talouspolitiikkaa. Koulutuspolitiikan roolista EU:n talouspolitiikan ohjausprosesseissa ei ole olemassa kattavaa kuvausta, selvitystä, saati tutkimusta. Kuitenkin koulutus on osa niitä politiikkoja, joita Euroopan unioni tällä hetkellä pyrkii jäsenmaissa ohjaamaan osana talouskriisin myötä syventynyttä poliittista ohjausta (esim. Tuori & Tuori 2014). Useat oikeustieteen tutkijat ovat kyseenalaistaneet demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa (Snell 2016; Dawson & Witte 2013; Tuori & Tuori 2014).

Katson, että pohdinta EU:n talouspolitiikan ja koulutuksen yhteyksien vahvistumisesta ilmiönä olisi ajankohtaista tilanteessa, jossa EU on jälleen uudistamassa talouspoliittista ohjaustaan Euroopan sosiaalisen pilarin myötä (Euroopan komissio 2017d). Talouspolitiikan ohjausväylien tunnistaminen olisi olennainen edellytys sille, että EU:n integraatiota koskevassa päätöksenteossa, vaikuttamisessa ja julkisessa keskustelussa voitaisiin tarkastella ja tarvittaessa ottaa kantaa niihin vaikutuksiin, joita Euroopan integraation kehityksellä voi olla myös koulutusalan yhteistyölle ja kansallisille koulutuspolitiikoille.

Tässä tutkielmassa analysoin EU:n koulutuspolitiikan nykytilaa ja kehityspiirteitä ylikansallisen ja kansallisen vallan risteyspisteessä (ks. esim. Dale 2006, Kallo & Rinne 2006). Tarkastelen valtion ja ylikansallisen vallankäyttäjän suhdetta hyödyntäen erityisesti Roger Dalen

näkemyksiä kansallisvaltiosta globaalin ohjauksen kohteena sekä kansallisvaltion koulutuspolitiikasta ja EU:n koulutusalan yhteistyöstä (”European education sector”) toisilleen rinnakkaisina universumeina. Euroopan ohjausjakson prosessi hahmottuu tässä tutkimuksessa EU:n koulutusalan instituutioiden kautta, tarkoittaen lähinnä Euroopan komissiota sekä jäsenmaiden opetusministereistä koostuvaa koulutusneuvostoa, ja näissä tehtyjen poliittisten päätösten vaikutuksina kansallisvaltion asemaan.

Tutkielmani etenee seuraavasti: Toisessa luvussa käyn läpi aiempaa tutkimusta ja tutkimusasetelmaani liittyviä teoreettisia lähtökohtia. Kolmannessa luvussa kuvaan tutkimusongelman, menetelmät ja aineistot. Neljännessä luvussa analysoin talouspolitiikan ja koulutuspolitiikan suhteen muodostumista 2010-luvulla koulutusneuvoston poliittisten kannanottojen kautta. Viidennessä luvussa tarkastelen ohjausjakson piirissä jäsenmaille annettua koulutuspoliittista ohjausta politiikan kulkeutumisen ja politiikkaoppimisen sekä avoimen koordinaation kannalta Euroopan komission ja neuvoston ohjausjakson toteuttamiseen liittyvien asiakirjojen valossa vuosina 2012–2017. Pohdinnassa palaan Dalen teoreettiseen viitekehykseen EU-yhteistyöstä jäsenmaiden kansallisille koulutuspolitiikoille rinnakkaisena universumina ja pohdin, millä tavalla viitekehys edesauttaa ymmärrystä koulutuksen ja talouden suhteen muodostumisesta 2010-luvulla.

## 2 AVOIN KOORDINAATIOMENETELMÄ EU:N KOULUTUSALAN YHTEISTYÖN JA TALOUSPOLITIIKAN KONTEKSTISSA

Tässä luvussa käyn läpi tutkimukseni kannalta keskeiset käsitteet, teoreettiset lähtökohdat ja aiemman tutkimuskirjallisuuden. Peuhkurin (2007, 133) mukaan tapaustutkimuksessa on hyvä valita tutkimusaiheen kannalta olennainen, empiiriseen kohteeseen rajattu tutkimusteoria, samalla kuitenkin tunnistaen tutkimusteorian yhteys yleisempiin teoreettisiin viitekehyksiin. Katson EU:n avoimen koordinaation tutkimukseen ja koulutuspoliittisen kulkeutumisen ja siirtymiseen liittyvän aiemman tutkimuksen sekä näiden teemojen kautta muotoutuvan tutkimusteorian olevan olennaisia tämän tutkimuksen tavoitteiden toteuttamisessa. Tunnistan tutkimuskysymykseni ja käyttämieni tutkimusteorioiden liittyvän myös laajemmin pohdintaan myöhäismodernin yhteiskunnan erityispiirteistä ja poliittisesta vallasta. Pidän kuitenkin rajausta empiiriseen kohteeseen välittömän yhteyden luoviin tutkimusteorioihin tarpeellisena pro gradu -tutkimuksessa, jonka aineistosta osa on kokonaan uutta tutkimuksen näkökulmasta.

Ensimmäisessä alaluvussa luon katsauksen avoimen koordinaation menetelmän pääpiirteisiin keskittyen tutkimuskirjallisuuden kautta sen koulutuspoliittiseen ohjauksen tapoihin. Toisessa alaluvussa kuvaan koulutuspoliittisen kulkeutumisen ja oppimisen määritelmiä tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Kolmannessa alaluvussa teen katsauksen talouspolitiikan integraatiokehitykseen taustana koulutuspolitiikan aseman ymmärtämiselle EU-politiikan kontekstissa.

### *2.1 Kansallisvaltio, EU ja avoin koordinaatio*

Kansallisvaltion muuttuva rooli koulutuspolitiikassa on eräs olennaisimmista tutkimuskysymyksistä viime vuosikymmenien kasvatustieteellisessä keskustelussa. Valtion toimivalta ei ole enää yksinomaista, vaan valtiot ovat luovuttaneet osan suvereniteetistaan ylikansallisille toimijoille, esimerkiksi EU:lle. Samanaikaisesti on vahvistunut myös ymmärrys siitä, että valtion rooli ja

toimintamahdollisuudet ovat muuttuneet. Valtion rinnalle toimijoiksi ovat nousseet myös kaupalliset ja kansalaistoimijat. Suomessa esimerkiksi Kallo (2009) ja Kauko (2011) Simola (2015), ja Varjo (2008) ovat tutkimuksissaan käsitelleet globaalin, talouden, koulutuspolitiikan ja vallan liittoa eri näkökulmista.

Tässä tutkielmassa pidän lähtökohtanani Roger Dalen näkemyksiä valtion kansallisen päätösvallan ja ylikansallisten hallintomallien risteämisestä ja tähän risteämiseen liittyvistä vaikutuksista. Dalen näkemyksen mukaan koulutuspolitiikan ymmärtämiseksi kansallisvaltion ja ylikansallisen suhdetta tulisi tarkastella monitahoisesti, analysoiden erilaisia hallinnon tasoja, hallinnan tapoja ja vaikuttimia kansallisvaltion asemaan vaikuttavina rinnakkaisina universumeina. Olennaista Dalen ajattelun mukaan on kyseenalaistaa ajatus toimijoiden välisistä selkeistä vaikutussuhteista. Hän näkee valtion aktiivisena toimijana, joka tekee päätöksen vaikutuksen omaksumisesta tai omaksumatta jättämisestä jäsentämällä toimintaansa hallinnon eri tapojen lomittaisuutta ja päällekkäisyyttä kuvaavissa rinnakkaisissa universumeissa. (Dale 2006, 28–36.)

Dale kuvaa kansallisvaltion koulutushallinnon toteutuvan hallintomallilla, jonka olennaiset hallintotoiminnot voidaan jakaa neljään eri luokkaan: rahoitus, tarjonta, omistajuus ja sääntely muodostavat kehikon toimille, joiden osalta kansallisvaltio tekee hallinnollisia ratkaisujaan. Kansallisvaltio tekee päätöksiä siitä, mitkä toimijat näitä hallintotapoja toteuttavat. Valtion lisäksi Dale näkee toimijoina markkinat, yhteisön ja kotitaloudet. Kolmanneksi tasoksi Dale asettaa hallintotavan, joka voi olla paikallinen, kansallinen tai ylikansallinen. Näistä kategorioista ristiinaseteltuna muotoutuu Dalen kuvaama koulutushallintotavan monitahoinen malli, jossa voi tarkastella koulutukseen liittyvien hallinnollisten ratkaisujen moninaisuutta, niiden yhteyksiä, ja ennen kaikkea ymmärtää ratkaisujen ja vaikutusten muuttuvaa luonnetta. (Dale 2006, 32-33.)

Dale näkee kansallisen ja ylikansallisen elementin hallintomallissa pikemminkin rinnakkaisina kuin päällekkäisinä tai kilpailevina elementteinä toisilleen. Esimerkiksi kansallisen koulutuspolitiikan kiinnostus osaamisen tuottamiseen on laajempi kuin EU:n, jossa kiinnostuksen kohteet muodostuvat EU:n yhteisen agendan kautta. Lissabonin sopimus ei tuonut unionille vahvempaa toimivaltaa koulutuksen alalla. Dale näkee Lissabonin huippukokouksen vuonna 2000 synnyttäneen poliittisen prosessin, jossa koulutus on yhtenä tärkeänä elementtinä, mutta se ei ole ainoa elementti kilpailukyvyyn edistämiseen liittyvien politiikkojen joukossa. Yhteisten tavoitteiden asettamista koskevan poliittisen prosessin (koulutuksen alalla Koulutus 2010 ja 2020 -prosessit) myötä EU-yhteistyö kiinnittyi väistämättä kysymyksiin, jotka ovat erilaisia kuin kansallisella tasolla asetetut. Muodostuva yhteistyö ei myöskään voinut heijastaa sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa olemassa olevaa koulutuspoliittista intressiä, vaan siitä syntyi pikemminkin oma, erillinen prosessinsa. Dalen mukaan jäsenvaltion ja EU:n koulutuspolitiikkojen suhdetta voi kuvata rinnakkaisina

universumeina, jotka toimivat omien tavoitteidensa ja sääntöjensä nojalla samalla sektorilla (koulutuspolitiikka), koulutushallinnon aloja ja tasoja tarkoituksenmukaisesti soveltaen. (Dale 2006, 34-35.)

Tässä tutkimuksessa kansallisvaltion ja ylikansallisen suhdetta hahmotetaan soveltaen Dalen rinnakkaisten universumien käsitettä tämän tutkimuksen aineistoon ja tavoitteisiin, sekä hyödyntämällä hänen teoreettista viitekehystensä monitahoisen, yhtäaikaisten ja päällekkäisten hallinnollisten toimintojen mallista Euroopan unionin koulutusta koskevan politiikkojen ymmärtämisessä.

Määrittelen *EU:n koulutusalan yhteistyön* tässä tutkielmassa samalla tavalla kuin Walkenhorst (2008, 571) EU:n politiikanalojen pehmeän vallan piiriin kuuluvana valtioiden välisenä yhteistyönä, jossa jäsenvaltioiden ja instituutioiden linjaukset yleensä heijastavat yhteistyössä saavutettua konsensustulosta. Walkenhorst näkee EU:n koulutusalan yhteistyön olennaisena piirteenä sen kyvyn muuttua ajassa ja tilassa, heijastaen aina kulloistakin integraatiokehityksen astetta sekä globalisaation myötä tapahtuvia muutoksia jäsenvaltioiden asemassa.

Euroopan unionin lisäksi globaalilla tasolla merkittävä tekijä on OECD, jonka moninaisista koulutuspolitiikan hallinnan tavoista on muodostunut välineitä, joilla koulutuspolitiikka toisaalta globalisoituu, ja toisaalta jäsenvaltioille muodostuu tapoja legitimoida koulutuspoliittisia uudistuksiaan (ks. esim. Kallo 2009). Ball (2012) on kirjoittanut, kuinka 2000-luvulla koulutuspolitiikka on muuttunut yhä globaalimmaksi, kun verkostomaiset yhteistyön tavat tuovat yhä enenemässä määrin yksityisiä toimijoita, koulutusalan yrityksiä ja yleishyödyllisiä tavoitteita harjoittavia koulutusalan toimijoita globaalia koulutusmarkkinaa muovaamaan. Julkisen sektorin poliittiset, yhteistä hyvää tavoittelevat poliittiset tavoitteet muuttuvat Ball'n mukaan konsulttiyhtiöiden palveluiksi ja tuotteiksi globaalissa koulutusjärjestelmässä.

*Avoimena koordinaationa* kutsutun pehmeän vallan käyttöönotto koulutuspolitiikan alalla on tutkimuskirjallisuudessa liitetty osaksi laajempaa talouspolitiikan ja talouden merkityksen nousua globalisoituvassa maailmassa ja globalisaation aiheuttamia vaikutuksia kansallisvaltion mahdollisuuksille toteuttaa kansallista säätelystä. Tässä tutkimuksessa viitataan avoimella koordinaatiomenetelmällä 1990-luvulla Euroopan unionin yhteistyövälineeksi työllisyys- ja sosiaalipolitiikan aloille luotuun prosessiin. Lissabonin Eurooppa-neuvosto vuonna 2000 sitoi menetelmän käytön uuteen strategiseen päämäärään, kilpailukyvyn ja dynaamisen talouden edistämiseen, ja vuonna 2005 prosessia keskitettiin aiempaa tiukemmin kasvun ja työllisyyden kysymyksiin. Koulutus on käytännössä sisäänrakennettuna kaikissa strategian tavoitteissa. Koulutus sidottiin entistä tiukemmin osaksi unionin muita politiikkoja jäsenvaltioiden hallitusten vahvalla myötävaikutuksella. (Lange & Alexiadou 2010, 443–444; European Commission 2006, 206–209.)



Koulutus ja erityisesti elinikäinen oppiminen nähtiin avaimena Lissabonin strategian kilpailukykytavoitteiden saavuttamiseksi (Volles 2016, 353; Dale 2005a, 135). Krögerin mukaan avoimen koordinaation menetelmän käyttöönotto työllisyys- ja koulutussektoreilla oli 2000-luvun alussa neuvostossa enemmistönä olleiden sosiaalidemokraattisten hallitusten ratkaisu ”positiivisen integraatiomenetelmän” löytämiseksi sektoreille, joilla vahvempi toimivalta ei ollut mahdollinen – avoin koordinaatio kristallisoi vuosien pyrkimykset sosiaalisemman Euroopan luomiseksi (Kröger 2009, 3).

Avoimen koordinaatiomenetelmän tavoitteena on Lissabonin huippukokouspäätelmien mukaan auttaa jäsenvaltioita kehittämään omia politiikkojaan ja lähentämään niitä unionin yhteisiä tavoitteita kohti (Blomqvist 2007, 15; Dale 2006, 29). Järjestelmä koostuu prosessista, jossa määritellään yhteiset ongelmat, painopisteet, indikaattorit ja vertailuarvot. Määrittelyjen lisäksi aikataulutetaan yhteiset toimet. Jäsenvaltiot määrittävät omat keinonsa ja toimensa tavoitteiden saavuttamiseksi sekä raportoivat EU:lle menestyksestään ja toimistaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Prosessi etenee ja sen yhteydessä seurannan ja monitoroinnin myötä opitun mukaisesti indikaattoreita ja tavoitteita kehitetään, ja prosessin sykli toistuu uudelleen. Järjestelmää ylläpitävä elementti on tieto, jonka tuottamiseen kaikki osapuolet osallistuvat (Blomqvist 2007, 42). Dale (2006, 43) korostaa, ettei avoin koordinaatio rajoitu pelkästään olemassa olevan tiedon ja hyvien käytäntöjen jakamiseen. Uusien määritelmien ja tavoitteiden luominen sekä yhteisten ongelmien määrittely on järjestelyssä olennaisessa roolissa. Dale näkee, että avoimen koordinaation kautta toteutettu yhteisten tavoitteiden asettaminen luomalla uusia käsitteitä ja indikaattoreita, jotka toimivat rinnakkaisina universumeina kansallisen politiikanteon rinnalla, hiljalleen niihin vaikuttamalla ja muuttamalla. Tällöin tavoitteen muotoilusta ja sitä koskevasta prosessista tulee itse tavoitetta tärkeämpi asia. Vaikutusvallan kannalta arvioituna sellainen menettely, jossa voidaan vaikuttaa poliittisen agendan asettamiseen, on vahvimpia vallankäytön muotoja. (Dale 2006, 43.) Menetelmä yhdistää hallitustenvälisen ja EU-yhteistyön muodot luomalla yhteistyön viitekehyksen jäsenmaiden kansallisten politiikkojen suuntautumiselle yhteisiä tavoitteita kohti. Menetelmä on aina räätälöitävissä kullekin prosessille erikseen (Moisio 2014, 59).

Koulutuspolitiikan alalle avoin koordinaatio tuotiin luomalla sitä varten oma, erillinen prosessi, Koulutus 2010 (”Education and Training 2010”, myös ”ET 2010”). Sen tavoitteet asetettiin EU:n tasolle, mutta vastuu tavoitteisiin pääsemisestä jäsenvaltioille. Sen perusta on luotu komission vuonna 2001 antamassa ehdotuksessa ”Koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet”, joka toimi pohjana neuvoston myöhemmin hyväksymälle Koulutus 2010 –työohjelmalle. Siinä komissio ehdotti avoimen koordinaation hallintomallin käyttöönottoa koulutuspolitiikoissa sekä jäsenvaltioiden keskinäisen oppimisprosessin aloittamista. Työohjelman toimenpiteet nivottiin

elinikäisen oppimisen yleisiin tavoitteisiin, ja koulutusjärjestelmien tavoitteet osaamisen kehittämiseksi liitetään Lissabonin julistuksen tavoitteeseen tietoon perustuvan talouden luomiseksi – Dale huomauttaa molempien olevan kokonaan uusia toimintatapoja EU:n jäsenmaille. (esim. Maniscalco 2015, 132–133; Dale 2005a, 135.)

Koulutus 2010 -prosessille luotiin erilliset vertailuarvot jäsenmaiden toimien ja koulutukseen liittyvän tuloksellisuuden vertailuun. Vertailuarvoja ja indikaattoreita työstettiin jäsenvaltioiden ja komission yhteisissä työryhmissä, jotka työskentelivät esimerkiksi opettajien koulutuksen, avaintaitojen, kieltenopiskelun, luonnontieteiden sekä sosiaalisen koheesion alalla. Työryhmät kehittivät kaikkiaan 29 indikaattoria mittaamaan Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamista. Indikaattorien valmistuttua jäsenvaltiot aloittivat vertaisoppimistoimet vuonna 2005 perustamalla komission kanssa jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen toimintaan perustuvia asiantuntijaryhmiä. (European Commission 2006; 211–214, Blomqvist 2007, 131; Maniscalco 2015, 133.). Blomqvistin (2007, 144–145) mukaan tavoitteena oli luoda Euroopan laajuinen oppimisprosessi. Jäsenvaltioiden pääsyä parhaiden käytäntöjen ja hyvien kokemusten piiriin helpotettiin, jotta jäsenvaltiot voivat kehittää omia kansallisia politiikkojaan ja järjestelmiään niiden nojalla. Jäsenmaiden yhteistyötä avoimen koordinaation piirissä toteutetaan esimerkiksi järjestämällä temaattisia vertaisoppimistilaisuuksia, joiden tehtävä on kaksisuuntainen: yhtäältä ne tukevat kyseisen politiikanalan yhteistä, eurooppalaista kehittämistä, toisaalta ne tukevat kansallista kehittämistyötä prosessiin osallistuvien toimijoiden kotimaissa (Moisio 2014, 61).

Koulutussektorin avointa koordinaatiota päivitettiin vuonna 2009, kun prosessi uudistettiin koulutusneuvoston päätelmillä Koulutus 2020 -toimintaohjelmasta koulutuksen alalla. Koulutus 2010-järjestelyn menettelyt jatkuivat hieman uudistetuin poliittisin tavoittein. (Neuvosto 2009.)

Koulutuksen alalla omaksuttu avoimen koordinaation menetelmä perustuu periaatteessa jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen, sillä neuvoston antamat päätelmät eivät juridisesti sido jäsenvaltioiden toimia. Järjestelyssä jäsenvaltiot koordinoivat politiikkaansa yhteisesti sovittujen askelmerkkien avulla. Avoimen koordinaatiomenetelmän perustana ovat aina yhteisesti poliittisella tasolla sovitut tavoitteet tai suuntaviivat, joiden perusteella jäsenvaltiot asettavat omat kansalliset tavoitteensa suhteessa yhteisiin tavoitteisiin tai sopivat muista kansallisista toimenpiteistä tavoitteisiin pyrkimiseksi. Seuraavassa vaiheessa tavoitteiden saavuttamista seurataan komission toimesta, siitä raportoidaan sekä toteutetaan vertaisarviointeja ja tukitoimia jäsenmaille tavoitteiden saavuttamiseksi. Monitoroinnin tueksi toteutetaan tilasto- ja raportointiyhteistyötä. Yhteistyön sykli alkaa aina uudestaan asetettujen tavoiteaikataulujen päätyttyä. Koulutuksen alalla prosessit on asetettu vuosikymmenittäin. (Maniscalco 2015, 134)

Avoim koordinaatiomenetelmä herätti muodostuessaan huomiota ja kiinnostusta sekä tutkimuksen että hallinnon piirissä. Menetelmä nähtiin ratkaisuna moniin EU-yhteistyön ongelmiin yhteistyöhön, avoimuuteen, toimeenpanoon sekä integraation etenemiseen liittyen. (Blomqvist 2007, 20.)

Tutkijoiden käsitys avoimen koordinaation vaikuttavuudesta ei ole yhtenäinen. Rusitoru (2015, 695) kuvaa tutkimuksen johtopäätösten vaihtelevan merkittävästi, sillä osa tutkijoista näkee Rusitorun mukaan avoimen koordinaation suorastaan vaarallisena, jäsenmaiden toimivallan ja subsidiariteettiperiaatteen kumoavana jatkuvasti laajentuvana agendana. Samalla osa tutkijoista katsoo menetelmän ilmentävän jäsenmaiden nuivaa suhtautumista integraation etenemiseen koulutuksen alalla, menetelmän käyttöönoton nähdään pysäyttäneen koulutussektoria koskeneet harmonisaatiopyrkimykset. Edelleen Rusitorun havaintojen mukaan julkinen, virallinen diskurssi avoimen koordinaation vaikutuksista hyvien käytäntöjen vaihdon ja jäsenmaiden omien politiikkojen kunnioittamisesta on jossakin määrin herkässä ristiriidassa sen kanssa, että avoimen koordinaation myötä eurooppalaiset teemat ovat vallanneet aiemmin kansallisena pidetyn koulutuspolitiikan puuttuvasta toimivallasta huolimatta. Maniscalco (2015, 136, 152) katsoo avoimen koordinaation tiivistäneen ja lähentäneen jäsenvaltioiden yhteistyötä luomalla uudenlaisen yhteistyörakenteen kansallisten politiikkojen käsittelemiseen. Varsinaista vaikutusta politiikkojen lähentymiseksi tai eurooppalaistumiseksi hän ei koe tapahtuneen, vaan pitää aikaansaannoksia tavoitteisiin nähden pehmeinä, jopa epäonnistuneina.

Myös Kröger on selvittänyt tutkijoiden näkemysten jakaantumista. Hän näkee tutkijoiden näkemysten avoimen koordinaation menetelmän menestyksekkyydestä riippuvan tutkijan näkökulmasta menetelmän tavoitteiden suhteen. Osa pitää järjestelmää turhana, symbolisena politiikkana vailla vaikutusta. Toiset näkevät järjestelyn ainakin parantaneen kansallista ja eurooppalaista tilastointia. Kilpailukykytavoitteiden toteutumista analysoivat tutkijat tuovat esille eri näkökulmia kuin sosiaaliasioita koskevan yhteistyön merkitystä korostavat tutkijat. EU:n toimivallan näkökulmasta analysoituna menetelmää voi tarkastella joko jäsenmaiden epäyhtenäisyyden ja koordinaation puutteen näkökulmasta tai vaihtoehtoisesti jäsenvaltioiden strategisena toimenä, jolla ne estivät laajemman markkinadominanssin leviämisen koulutussektorille. Toinen tutkijoita jakava näkemys on Krögerin mukaan avoimen koordinaation hahmottaminen edistyksekkäänä vertaisoppimisena, vaihtoehtoisesti oppimista voidaan tarkastella politiikan näkökulmasta ja analysoida sitä, mitä järjestelyn kautta opitaan ja mistä vastaavasti ”opitaan pois”. Politiikkaluonnetta korostava katsantokanta avoimeen koordinaatioon näkee sen markkinakurin vastaisena järjestelynä, joka suosii hyvinvointipolitiikkoja. Vastakohtaisia tulokulmia liittyy myös avoimen koordinaation poliittista pohjaa koskevaan analyysiin. Joidenkin

tutkijoiden näkemyksen mukaan menetelmä edistää neoliberaalin markkinatalousehtoisen ajattelun roolia sosiaalikeskeisyyksissä, kun taas toiset näkevät järjestelyn juuret sosiaalidemokratiassa ja sosiaalista Eurooppaa koskevissa tavoitteissa. Edelleen Kröger vetää yhteen erittäin kiinnostavasti avointa koordinaatiota koskevalle tutkimukselle yhteisiä havaintoja, jotka keskittyvät erityisesti menetelmän käytännön järjestelyyn. Järjestelmän politiikka-oppimisen elementtiä pidetään tehottomana, ja syitä löytyy runsaasti. Asiakirjoja ja tietoa on liikaa suhteessa käytettävissä olevaan aikaan. Kieliongelmat ja johtavien virkamiesten osallistumattomuus aiheuttavat sen, etteivät viestit välity varsinaiseen päätöksentekoprosessiin. Ylipäänsä prosessilla ei ole suhdetta olemassa oleviin poliittisiin sykleihin, jolloin se jää päällekkäiseksi toiminnaksi – tai yksinkertaisesti poliittinen tahtotila hyödyntää avointa koordinaatiota puuttuu. (Kröger 2009, 3-5.)

Dale näkee avoimen koordinaation menetelmän tutkimustulostensa pohjalta väylänä erityisen eurooppalaisen koulutusalueen luomiselle, jossa indikaattoreilla ja mittaamisella muodostetaan uudenlaisia tapoja yhteisen politiikan teolle. Dale näkee avoimen koordinaation kautta toteutettujen politiikkapäätösten muodostuvan ”teknisiksi” valmisteluasioiksi, joiden valmistelu tehdään taloudellisten intressien nimissä. Yhteys poliittiseen päätöksentekoon kuitenkin heikkenee prosessin kautta: vaikka tavoitteet asetetaan jäsenmaille, ei niillä nähdä selkeää vastuuta tavoitteiden saavuttamisesta. Tätä kautta Dale näkee tavoitteiden saavuttamisen ylisektoraalisena Euroopan tason ongelmana, jossa ratkaisuja ei voida palauttaa yksittäisen jäsenvaltion tasolle. (Dale 2005a, 136.) Dale korostaa, että avointa koordinaatiota tulee tarkastella yhtenä vaiheena – ei kulminaatiopisteenä – siinä prosessissa, jolla Euroopan sosiaalista hyvinvointimallia pyritään muuttamaan. Indikaattoreissa tämä muutos heijastui siten, että hyvinvointia ja valtion suoriutumista koskevista kuvaavista indikaattoreista siirryttiin tavoitteiden saavuttamista kuvaaviin indikaattoreihin, joilla on politiikasta informoimisen sijaan politiikkaa ohjaava vaikutus. (Dale 2005b, 50–51). Dalen (2006, 44–45) mukaan avoimen koordinaation kehittäminen hyötyy EU:n toiminnan irrallisuudesta poliittisesta vallankäytöstä ja demokraattisen päätöksenteon menettelyiden puuttumisesta. Tässäkin järjestelmä on rinnakkainen kansalliselle tasolle, jossa koulutuspolitiikan tekeminen on erittäin politisoitunutta. Toisaalta Dale on tuonut esille komission kriittiset näkemykset jäsenmaiden sitoutuneisuuden ja avoimen koordinaation vaikuttavuuden suhteen (Dale 2005a, 136).

Moisio (2014) kuvaa politiikkaprosessien monimutkaista riippuvuussuhdetta, jossa jäsenvaltiot tarjoavat komissiolle politiikkaideoita saadakseen takaisin EU-tason tukea kansalliseen politiikan muodostukseen. Tätä riippuvuussuhdetta Moisio kuvaa ”politiikan pyöräytystavaksi”. Moisio haastatteluaineistoon perustuvissa tutkimustuloksissa suomalaisten vaikuttajien näkemykset koulutusalan EU-yhteistyön vaikutuksista vaihtelevat. Korkeakoulupolitiikka EU-

yhteistyössä on heikoimmillaan täysin jäsenmaille vapaaehtoista ja jopa epärelevanttia. Yhdistettynä yhdessä sovittuihin Koulutus 2020 -tavoitteisiin nämä yhteistyömuodot vahvistuvat, niiden hyödyllisyys kasvaa ja ne muuttuvat jopa puolipakottaviksi. EU-tason yhteistyöllä voi olla suurikin merkitys kotimaan politiikan muodostumisessa, jos jäsenmaa näin haluaa. Moisio näkee avoimen koordinaatiomenetelmän konsensuaalisena ohjauksena. Tässä mielessä tulos heijastelee Dalen näkemyksiä jäsenvaltioiden mahdollisuuksista toimia rinnakkaisissa universumeissa.

Toisenlaista näkemystä edustavat Novoa ja Yariv-Mashal, jotka pitävät EU:n pehmeiden hallintotapojen vaikutusta kansallisiin koulutuspolitiikkoihin vahvana. Vuonna 2003 he katsoivat, että yhteisen koulutusta koskevan kielen, yhteisten tavoitteiden ja yhteisten vertailuarvojen myötä EU:n jäsenmaat ajan myötä yhtenäistävät koulutuspolitiikkaansa, samankaltaistavat tavoitteitaan ja yhdenmukaistavat koulutusjärjestelmiään. Hyvien käytäntöjen vaihtokin näyttäytyy tutkijoiden mielessä yhdenmukaistamispolitiikalta (Novoa & Yariv-Mashal 2003, 427–428).

Kauko (2012) on kuvannut EU:n ohjausvallan rakentumista Bolognan prosessissa. Kauko näkee avoimen koordinaation menetelmän merkityksen suurena siinä laajuudessa, jolla laadunvarmistus on hyväksytty korkeakoulupolitiikan pohjaksi ja käytännön rutiiniksi jäsenmaissa.

Eräs avoimen koordinaation tuomista muutoksista EU:n koulutuspoliittiseen ohjaukseen oli indikaattorien lisääntyvä käyttö. Indikaattorien käyttö muuttui normatiivisempaan suuntaan, kun valtioiden välisessä kanssakäymisessä ryhdyttiin asettamaan ”eurooppalaisia vertailuarvoja”. Erityisesti suomalaisissa yhteyksissä indikaattori on ymmärretty laveasti kehityssuuntaa tai muutosta osittavaksi yleiseksi määreeksi, jota hyödynnetään osana koulutuksen arviointia ja laadunvarmistusta. Indikaattorien käyttö on myös jatkuvasti laajentunut, tieteellistynyt ja politisoitunut. (Varjo & Kauko 2008, 150-151.) Waldow’n mukaan pyrkimys yhteismitallisten standardien luomiseen on osa globalisaatiokeskustelua, ja kiinnostus ylikansallisten standardien asettamiseen on jatkuvasti nousussa. Waldow tarkoittaa standardoinnilla yhteismitallisuuden saavuttamista tai siihen pyrkimistä koskien tiettyä määrettä, hyödykettä tai toimenpidettä. Standardoinnin merkitys piileekin Waldowin mukaan siinä, että globalisoimalla dataa se samalla voidaan denationalisoida, poistaa irti kontekstistaan, muuttaa ”puhtaaksi asiantuntijatiedoksi”. (Waldow 2012, 414–417)

Tässä tutkimuksessa avoimen koordinaation menetelmä hahmotetaan Blomqvistin ja Dalen määritelmiin nojaten hallintotapana, jonka perusajatuksena on auttaa jäsenvaltioita kehittämään omia politiikkojaan ja lähentämään niitä kohti yhteisiä tavoitteita aikataulutetulla prosessilla, jonka seuranta tuetaan yhteisesti määritellyllä indikaattorityöllä (Blomqvist 2007, 15; Dale 2006, 29). Tämän tutkimuksen lähtökohdan kannalta on olennaista tunnistaa, että avoimen koordinaation prosessissa jäsenmaille asetetut vertailuarvot ja indikaattorit on luotu jäsenvaltioiden ja komission

yhteisessä valmistelussa ja päätökset vertailuarvoista ovat olleet EU:n neuvoston koulutuksesta vastaavan kokoonpanon eli jäsenvaltioiden opetusministerien. Olennaista on myös tunnistaa, että prosessin julkilausuttuna tavoitteena on ollut luoda Euroopan laajuinen, tietoon perustuva oppimisprosessi, järjestely on jäsenmaille vapaaehtoinen ja jäsenvaltio voi soveltaa vapaasti tarvittavia toimenpiteitään kansallisella tasolla (Maniscalco 2015, 134).

On kuitenkin huomattava, että EU:n koulutusneuvosto on vuosien myötä antanut myös sellaisia poliittisia päätelmäasiakirjoja, jotka eivät ole sidottu Koulutus 2010 ja 2020 –prosesseihin ja täten avoimeen koordinaatioon. Nämä asiakirjat yleensä perustuvat yksittäisen EU-puheenjohtajamaan aloitteellisuuteen, ovat yleisesti määriteltävissä ns. pehmeän vallan piiriin. Pehmeä valta, soft law, on määritelmä poliittisen vallan ja lainsäädännön välitilassa heijastelevasta vallankäytöstä, joka perustuu yhteiseen tavoitteita koskevaan sopimiseen ja seurantaan. Pehmeä valta terminä ei kuitenkaan ole selkeästi määriteltävissä. (ks. esim. Guzman 2010, 171-172.) Tästä johtuen katson, että avoin koordinaatio on määritelmänä täsmällisempi kuin pehmeän vallan määritelmä. Määritelmää käytetään nimenomaan EU:n koulutuspolitiikan kontekstissa ja tästä syystä se soveltuu mielestäni tässä tutkielmassa parhaiten auttamaan tutkimusasetelman rakentamista.

## *2.2 Poliittikkakulkeutuminen ja politiikkaoppiminen koulutuspoliittisen tavoitteenasettelun ja yhteistyön välineinä*

Politiikan sisältöjen ja merkitysten kulkeutuminen on muodostunut globalisaation ja kansainvälistymisen kautta keskeiseksi tutkimuskohteeksi. Maniscalcon (2015, 134) mukaan politiikan kulkeutuminen nähdään olennaiseksi elementiksi avoimen koordinaation menetelmässä. Koulutuspoliittisen kulkeutumisen käsite on siksi olennainen myös tämän tutkielman kannalta.

Politiikkoja koskevan tiedon siirtymistä eri hallinnollisten järjestelmien ja instituutioiden välillä käsitteellistetään tutkimuksessa ”politiikan kulkeutumisena” (policy transfer), joka useimmiten kattaa ”politiikan lainaamisen” (policy borrowing, lending) sen kaksisuuntaisessa merkityksessä. Poliitiikan lainaaminen kuvaa aktiivista toimintaa, politiikan kulkeutuminen voi olla myös passiivista (Waldow 2012).

Waldow näkee koulutuslainan sisällön, ajoituksen ja muodon riippuvan erityisesti lainan kontekstista, ei niinkään itse lainan alkuperästä. Lainausta voidaan käyttää legitimoimaan (tai delegitimoimaan) poliittisia toimijoita, ehdotuksia tai agendoja lainaaja-tahon piirissä. Mahdollisuus antaa koulutusviestejä lainattavaksi tuottaa legitimaatiota lainaavan tahon omalle statukselle. Organisaatioilla on tarve näyttäytyä legitiimeiltä ympäristöissään. Organisaation lisäksi

legitimaation käsitettä voi hyödyntää tarkasteltaessa poliittisia agendoja, viestejä, hankkeita tai sosiaalisia struktuureja. Tämä toiminta tapahtuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, ja Waldow kutsuu tilannetta ”legitimaation tuottamiseksi”. Legitimaation tuottamisessa erityisen suosittu keino viime vuosina on ollut eksternalisaation prosessi. (Waldow 2012, 417–418.)

Kansallisten koulutuspolitiikkojen perusteluissa viitataan yhä enenevässä määrin ylikansallisiin viitekehyksiin aiemmin muodissa olleen yksittäisen mallimaan sijasta. (Steiner-Khamsi 2012, 11). Tämän kehityskulun Waldow selittää johtuvan eksternalisaatiosta diskursiivisena formaattina, jonka relevanssi nousee lainaamisen tilanteessa sen toimiessa ylikansallisten viitekehysten legitimoijana. Ulkoinen viittaus voi olla mikä tahansa ulkoinen tekijä järjestelmästä ja maasta malliin tai poliittiseen ideologiaan. Waldow nostaa esimerkiksi politiikkatoimen, jota kuvataan kansainvälisen toimijan toimesta ”tietoon perustuvaksi”, jolloin eksternaatiopisteenä toimii tieteellinen argumentti. Toisaalta eksternalisaatiossa ei ole pysyviä totuuksia, vaan referenssipisteet vaihtelevat ajan ja tarpeiden mukaan, heijastaen aina alkuperäisen järjestelmän tarpeita. (Waldow 2012, 418–421.)

Lange ja Alexiadou tarkastelevat EU:n koulutuspolitiikan avointa koordinaatiota politiikasta oppimisen näkökulmasta. Politiikasta oppiminen on yksi avaintavoitteista niissä Koulutus 2010 ja Koulutus 2020 -toimintaohjelmissa, joissa koulutusalan avointa koordinaatiota toteutetaan. Politiikkaoppiminen on myös yksi avoimen koordinaation toteutustavoista, ja sen tavoitteena on muuttaa politiikkaa tiettyyn suuntaan. Lange ja Alexiadou näkevät politiikkaoppimisen itsessään poliittisena toimena, jolla on mahdollisuus haastaa kansallisia politiikanteon traditioita. Lange ja Alexiadou näkevät politiikkaoppimisen ja hallintotavan sosiaalisena vaikutusprosessina, jossa voi kuvata neljä erilaista politiikkaoppimisen kategoriaa. (1) Yhteinen politiikkaoppiminen keskittyy ei-mitattaviin, kvalitatiivisiin piirteisiin koulutusjärjestelmissä. Tätä politiikkaoppimista käytetään erityisesti ”hyvien käytäntöjen” käsittelemiseen tilanteessa, jossa sekä ”hyvä” että ”käytäntö” ovat poliittisessa prosessissa määrittelemättä. Jäsenmaat hakeutuvat yhteiseen politiikkaoppiin poliittisten intressiensä mukaisesti. (2) Kilpaileva politiikkaoppiminen puolestaan hyödyntää indikaattori- ja vertailuarvotietoa jäsenmaiden koulutuspolitiikkoja koskien. Kilpaileva oppiminen on institutionaalisesti vahvin ja dominoiva poliittisen oppimisen muoto, koska se perustuu Koulutus 2010- ja 2020 -prosesseissa asetettuihin poliittisiin tavoitteisiin ja viitearvoihin. (3) Imperialistiseksi oppimiseksi kutsutaan tilannetta, jossa jäsenmaa pyrkii saamaan omaa koulutuspoliittista agendaansa järjestelmällisesti valta-asemaan ja vaikuttaa komission toimintaan tavoitteen saavuttamiseksi. Tällöin jäsenmaiden yhteiseen oppimisprosessiin syntyy tilanne, jossa yksi jäsenvaltio pyrkii saavuttamaan valta-asemaa. (4) Pinnallinen oppiminen puolestaan kuvaa tilannetta, jossa jäsenvaltio pyrkii minimoimaan EU-politiikan vaikutukset kotimaiseen agendaan

esimerkiksi tarkoituksellisella passiivisuudella. Jäsenvaltiolla on siis valinnanvaraa avoimen koordinaation implementoinnin vaikuttavuuden suhteen. (Lange & Alexiadou 2010, 445–455.)

Politiikan kulkeutumisen ja politiikkaoppimisen voi nähdä monitahoisina prosesseina, jotka muodostuvat kulloistenkin tilanteiden ja poliittisten tilojen mukaan sekä luovat omat rajansa ja tarpeensa. Oman tutkimukseni lähtökohdan kannalta pidän olennaisena Grekin näkemystä siitä, kuinka oppimisprosesseja tarkasteltaessa on tärkeää katsoa sekä oppijaa, opettajaa että sitä prosessia, jossa oppimistilanne toteutuu. Grek pitää politiikasta oppimista lainaamisesta yksisuuntaisempaan ja toimijan kannalta omaehtoisempaan prosessina. Grek määrittelee poliittisen oppimisen sosiaalisesti politiikan omaksumiseksi, jossa poliittisten ongelmien tai tavoitteiden osalta saavutetaan uudistettuja ymmärryksiä. (Grek 2012, 43.)

Tässä tutkimuksessa ymmärrän politiikkaoppimisen Grekin (2012) määrittelyn mukaisena prosessina, jossa oppimistilanteessa sosiaalisena tilanteena saavutetaan uudistettuja ymmärryksiä oppimisen kohteesta. Samanaikaisesti näen politiikkaoppimisen eri muotojen tarjoavan jäsenmaille erilaisia strategioita politiikkaoppimisen toteutukseen, kuten Lange ja Alexiadou ovat esittäneet (2010). Laajemmasta näkökulmasta molemmat politiikkaoppimisen tavat edustavat politiikan kulkeutumista, jollaiseksi tässä tutkimuksessa näen politiikkoja koskevan tiedon siirtymisen eri hallinnollisten järjestelmien ja instituutioiden välillä.

### *2.3 Talouspolitiikan integraatiokehitys taustana koulutuspolitiikan aseman ymmärtämiselle*

Euroopan unionilla ei ole toimivaltaa koulutuksen alalla. EU:n toiminta perustuu jäsenvaltioiden yhteisten toimintojen tukemiseen ja koordinaatioon. EU ei voi antaa suoraa koulutusta koskevaa lainsäädäntöä. Vahvimpia juridisia instrumentteja EU:n toiminnassa ovat olleet neuvoston suositukset. Niidenkin toimeenpanossa jäsenvaltioilla on päätösvalta omiin kansallisiin toteutustapoihinsa. (ks. esim. European Commission 2006.) Koulutuksen juridinen ja poliittinen asema on kuitenkin ollut muutoksessa EU:n integraatiokehityksen myötä.

Maastrichtin sopimuksessa (1992) jäsenmaita velvoitettiin toteuttamaan talouspolitiikkojaan siten, että ne kontribuoivat unionin yhteisiin tavoitteisiin sekä koordinoimaan politiikkojaan neuvoston sisällä. Koordinaatio ei sisältänyt lakeja tai juridisia sääntöjä, vaan se perustui ei-sitoviin suuntaviivoihin, neuvostossa toteutettuihin vertaisarviointeihin sekä ei-sitoviin maakohtaisiin suosituksiin. (Tuori & Tuori 2014, 34; myös Nello 2012, 232–239.) Jäsenmaiden valvomiseksi luotiin jatkuvan monitoroinnin järjestelmä, jossa seurataan budjetin kehittymistä ja valtion velkaa.



Menettelyn tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltioiden budjettialijäämät pysyvät tietyissä rajoissa, ja neuvostolla on tarvittaessa oikeus asettaa taloudellisia sanktioita budjettialijäämiä noudattamatta jättäville jäsenmaille. (Tuori & Tuori 2014, 34–35.) Maastrichtin sopimuksessa luotu politiikkojen koordinaatio ei kuitenkaan ulottunut koulutuspoliittisiin kysymyksiin saakka, vaan keskittyi nimenomaisesti talouspolitiikkaan. Dawson ja Witte (2013, 824) katsovat, että tämä linja oli harkittu. Esimerkiksi Lissabonin strategia (2000) ja myöhemmin seurannut Eurooppa 2020 -strategia ovat nimenomaan poliittisia strategioita, jotka jättävät päätösvallan tavoitteiden saavuttamisen suhteen jäsenvaltioille. Unionin toiminnassa tarkoituksellisesti pidättydyttiin ns. jakopolitiikkoja koskevista poliittisista linjauksista.

Tuorin ja Tuorin mukaan EU:n talousohjausmenettelyiden heikkous paljastui 2008 alkaneen taluskriisin myötä. Menetelmä koordinaatio- ja valvontaprosesseineen keskittyi vahvasti budjettialijäämään, mutta sen seurausmenettelyt eivät riittäneet toimimaan pelotteina, eivätkä jäsenmaiden omaan keskinäiseen koordinaatioon perustuvat valvontamenettelyt toimineet esteinä budjettialijäämän synnylle. Komissio ehdotti koordinaation ja valvonnan vahvistamista kuuden lainsäädäntöaloitteen paketilla 2010, jota kutsutaan lempinimellä ”six-pack”. (Tuori & Tuori 2014, 106–108; Nello 2012, 255–257.) ”Six-packin” luoman liiallisten tasapainottomuuksien menettelyn puitteissa komissio ryhtyi seuraamaan jäsenmaiden kehitystä useiden tasapainottomuudesta varoittavien indikaattorien avulla. Komissio voi mahdollisten tasapainottomuuksien korjaamiseksi esittää jäsenmaalle varoituksia ja tarvittaessa ehdottaa suosituksia. Suositusten noudattamatta jättämisestä voi seurata sanktio, kuten sakko. Tuori ja Tuori näkevät ”six packin” tavoitteen ennen kaikkea ennaltaehkäisevien ja korjaavien menettelyjen vahvistamisena. Aiemmassa järjestelyssä sanktiomenettely toteutui ainoastaan jäsenvaltion ylitettyä budjettialijäämälle asetetut rajat, uudessa järjestelyssä sanktiot ulotettiin koskemaan myös julkisen velan määrää ja luotiin monivuotinen suunnittelukehys kansallisille budjeteille. (Tuori & Tuori 2014, 108.)

Koulutuksen kannalta merkityksellisimpänä voi kuitenkin pitää niitä vaikutuksia, joita nämä kaksi pakettia toivat talouspoliittisen koordinaation vahvistumiselle. Jäsenmaiden valvontaan luotiin komission hallinnoima kymmenen indikaattorin ennakkovaroitussjärjestelmä varoittamaan makroekonomisista epätasapainoista ja tähän liittyvät raportointimenettelyt. ”Two-pack” loi kaksi instrumenttia, jotka Tuorin ja Tuorin mukaan sisältävät finanssipolitiikkaa laajempia ulottuvuuksia (Tuori & Tuori 2014, 112). Komissio päättää jäsenvaltion joutumisesta vahvistetun seurannan menettelyyn (enhanced surveillance) ja komissio tarkastelee erityisesti sitä, onko jäsenmaan vaikeuksilla mahdollisia rajat ylittäviä vaikutuksia. Tämä menettely sisältää mm. komission valvontakäyntejä jäsenmaassa. Toinen instrumentti velvoittaa tällaiseen prosessiin joutuneen jäsenmaan laatimaan komissiolle ja neuvostolle raportin niistä toimista, joilla jäsenmaa aikoo

parantaa kilpailukykyään ja pitkäkestoista kasvuaan sekä toimista, joita se aikoo kohdistaa rakenteellisiin heikkouksiinsa. (Nello 2012, 256; Tuori & Tuori 2014, 112.) EU alkoi koordinoida ja jopa harmonisoida sellaisia työvoima- ja hyvinvointipolitiikkoihin kuuluvia politiikanaloja, joista koituu merkittäviä julkisia kustannuksia. Tällaisia aloja ovat mm. työvoimakustannukset, eläkkeet, tuloverot, työolosuhteet ja koulutus. (Dawson & Witte 2013, 825.)

Täten voi todeta, että talouspolitiikan kriisiin luotiin erilaisia järjestelyitä, jotka laajensivat talouspolitiikan alaa ja loivat useita uusia monitorointimenettelyitä. Tilanne johti Tuorin ja Tuorin mukaan siihen, että tarvittiin lopulta erillisten koordinaatioprosessien yhdistämistä yhdeksi kokonaisuudeksi. Tarkoitusta varten perustettiin eurooppalainen ohjausjakso, vuosittainen talous- ja finanssipolitiikan sykli, joka käynnistyi ensi kertaa 2011. Eurooppalainen ohjausjakso on vuosittain toistuva menettely, jonka aikana komissio arvioi jäsenmaiden edistymistä makrotalouteen liittyvissä kysymyksissä. Komissio antaa vuosittain jäsenmaille ehdotukset maakohtaisiksi suosituksiksi, jotka neuvosto säännönmukaisesti vuosittain hyväksyy. (Tuori & Tuori 2014, 112-120) Eurooppalaisen ohjausjakson prosessi on kuvattu liitteessä 1.

Snell (2016) katsoo jäsenmaiden tehneen talouskriisin käsittelyn yhteydessä selkeän poliittisen valinnan integraation edistämiseksi demokraattisten päätöksentekomenettelyiden kustannuksella. Samoilla linjoilla ovat Dawson ja Witte (2013), jotka kuvaavat eurokriisin muuttaneen merkittäväällä tavalla perustuslaillista ja instituutioiden välistä tasapainoa ulottamalla unionin aiemmin selkeästi rajattua toimivaltaa sellaisille aloille, joiden alun perin oli tarkoitus pysyä jäsenmaiden kansalaisten omistajuudessa. Taloudellisen ohjauksen ja koordinaation vahvistaminen muuttui komission ja jäsenvaltioiden väliseksi normiksi, jossa komissiolla on roolina sekä kontrolloida jäsenvaltion toimia että ehdottaa rakenteellisia politiikkauudistuksia. Dawson ja Witte pitävät kehitystä ongelmallisena sekä juridisesta että normatiivisesta näkökulmasta. Unionin toimivallan puuttuminen tietyillä politiikanaloilla on ollut aikanaan tarkoituksellinen ratkaisu, jonka pyrkimyksenä on ollut tasapainottaa integraatioprojektia varmistamalla taloudellisten tavoitteiden ja sosiaalisten arvojen välinen tasapaino siten, että sosiaalisia arvoja koskevat ratkaisut säilyvät kansalaisten demokraattisessa päätöksenteossa eli jäsenmaiden toimivallassa, heijastellen kunkin jäsenvaltion omia poliittisia ja yhteiskunnallisia käsityksiä.

Avoin koordinaatio hieman erilaisina muotoina on käytössä sekä EU:n koulutuspolitiikan prosesseissa että EU:n talouspolitiikan monenkeskisen valvonnan ja koordinaation prosesseissa. Dalen (2005a, 132; 2006, 33) koulutushallinnon monitahoisuutta hahmotteleva kehys ennakoi erilaisten tasojen, prosessien, vaikuttimien ja jatkuvasti muuttuvien koulutuspoliittisten ratkaisujen risteämiä sekä politiikkojen vaihtelevaa lähtymistä kansallisvaltion koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Dale (2006, 34-35) kuvaa jäsenvaltion ja EU:n koulutuspolitiikkojen suhdetta

rinnakkaisina universumeina, jotka toimivat omien tavoitteidensa ja sääntöjensä nojalla samalla sektorilla (koulutuspolitiikka), koulutushallinnon aloja ja tasoja tarkoituksenmukaisesti soveltaen.

Eurooppalaista talouspolitiikan integraatiota vahvistettaessa koulutuspolitiikka ei ollut erikseen arvioitava eikä prosessissa ole nähtävillä sellaista pohdintaa, jossa talouspolitiikan vaikutuksia koulutuspolitiikan alalla toimivaan avoimen koordinaation prosessiin olisi arvioitu. Talousohjauksen mekanismit luotiin nimenomaisesti siten, että kaikki makrotaloudelliseen tasapainoon liittyvät tekijät voitaisiin huomioida jäsenmaan tilaa arvioitaessa, koulutusta koskeva poliittinen toiminta mukaan luettuna. Katson, että tässä tilanteessa Dalen näkemykset antavat kiinnostavan pohjan analyysille koulutuksen ja talouden yhteydestä 2010-luvun eurooppalaisessa koulutuspolitiikassa.

# 3 TUTKIMUSONGELMA, MENETELMÄT JA AINEISTO

Tässä luvussa kuvaan tutkimusongelmani, tutkimuksen aineiston ja käytetyt menetelmät. Luvun lopussa tarkastelen myös omaa suhdettani tutkimusaiheeseen.

## 3.1 *Tutkimusongelma*

Lähdin hahmottamaan tutkimuskohdettani ryhtymällä tutkimaan tutkimani ilmiön, eurooppalaisen ohjausjakson koulutuspoliittisen ulottuvuuden taustaa tutustumalla aiempaan tutkimuskirjallisuuteen koskien avointa koordinaatiota sekä eurooppalaista ohjausjaksoa. Pian havaitsin, ettei koulutuspolitiikan tutkimus ole toistaiseksi ulottunut eurooppalaiseen ohjausjakson vaikutuksen tai merkitysten tutkimukseen. EU:n talouspolitiikan ohjausta koskeva tutkimuskirjallisuus on problematisoinut asiaa yleisellä tasolla porautumatta yksittäisten politiikkasektoreiden rooliin prosessissa. Totesin, ettei koulutuspolitiikan roolia ohjausjaksossa ole avattu tai kuvattu missään virallisaineistossa.

Seuraavassa vaiheessa kartoitin olemassa olevaa aineistoa tutkimukseen liittyen ja rakensin itselleni kronologiseen etenemiseen perustuvan teknisen narratiivin ilmiöön liittyvistä ja sitä taustoittavista poliittisista päätöksistä. Kolmannessa vaiheessa tunnistin tutkivani ilmiötä, joka on jatkuvassa muutoksessa: tutkimuskirjallisuuden nojalla (esim. Tuori ja Tuori 2014) voi todeta talouspolitiikan ohjauksen muuttuneen miltei vuosittain 2010-luvulla. EU-tasolla tehdään jatkuvasti ratkaisuja, jotka vaikuttavat koulutuspolitiikan asemaan talouspolitiikan ulottuvuudessa.

Totesin, että tällaisen ilmiön kanssa sopivimmaksi tutkimusstrategiaksi osoittautuu laajennettu tapaustutkimus. Se soveltuu parhaiten tutkimuskohteisiin, joissa tutkittavan ilmiön toimintaympäristö ja tapaus sekoittuvat toisiinsa ja ovat jatkuvassa muutoksessa. Häikiön ja Niemenmaan (2007) mukaan laajennettu tapaustutkimus painottaa tilanteiden prosessinomaisuutta ja aineistona on tällöin tilanteiden sarja, joka voi ulottua pitkälle ajanjaksolle. Tilanteessa, jossa tutkija tutkii tapausta, joka on jo käynnissä ja jonka tapahtumaketju jatkuu, tapausta kutsutaan avoimeksi. Tapahtuman ymmärtäminen avoimeksi prosessiksi heijastaa konstruktionista tutkimuslähtökohtaa, ja tutkimuskysymykset sekä käytetty metodologia vaihtuvat, etenevät ja

täsmentyvät tutkimuksen edetessä. Tutkimuksen edetessä ja muovautuessa myös itse tutkittava ilmiö muuttuu (Häikiö & Niemenmaa 2007, 45–47). Useiden erilaisten tutkimusmenetelmien käyttäminen rinnakkain ja ristikkäin puolestaan tukee tutkimuksen triangulaatiota ja validiteettia (Stake 1995, 107–109).

Pohdin tutkimukseeni soveltuvaa menetelmällistä ratkaisua myös aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Kallo, Jokila ja Rinne (2015, 17–18) toteavat politiikan teon ja vaikutusten globaalissa ajassa muuttuneen yhä monitahoisemmiksi. Globalisaatio irrottaa tutkimusaiheet paikkasidonnaisuudesta ja teknologinen kehitys ja taloudelliset siteet muuttavat tapaa hahmottaa maailmaa tilana – tila voi olla paitsi maantieteellistä, myös ideologista, sosiaalisesti rakennettua ja subjektiivista. Vertailevan kasvatustieteen osalta tämä tarkoittaa kokonaista paradigman muutosta kansallisten koulutusjärjestelmien vertailusta kohti koulutusreformien ja niihin liittyvien kysymysten analysointiin. (Kallo ym. 2015, 17–18.)

Saarisen mukaan poliittisen järjestelmän muuttuminen verkostomaisemmaksi, asiantuntijavaltaisemmaksi. Pehmeän vallan käytäntöjen yleistyttyä ovat myös tutkimuksessa käytetyt menetelmät joutuneet uudenlaisen haasteen alle. Poliitiikan teon muututtua verkostomaiseen struktuuriin perustuvaksi ovat myös politiikkaan liittyvät sisällöt muuttuneet ristiriitaisiksi, sillä poliittisen viestin syntyyn vaikuttaa nyt erilaisia viestejä lähettäviä toimijoita. Saarinen kritisoikin politiikantutkimuksen unohtavan politiikan ajallisen ja tilallisen juoksun, verkostomaisuuden ja diskursiivisuuden keskittyessään tutkimaan politiikkaa rakenteina. Saarinen nostaa esille myös tutkimustuloksia, jotka osoittavat uudenlaisten koordinaatiopohjaisten ohjausmenetelmien samanaikaisesti epäpolitisoinnin poliittisia sisältöjä. Saarinen pitää neoliberaalin ajattelun käyttämistä nykyisten hallintamenetelmien perusteluna liian yksinkertaistavana selityksenä politiikan teon tavan uudistumiselle. Sosiaalisten rakenteiden sijaan tutkimuksen kiinnostus kohdistuu nyt verkostomaisiin rakenteisiin. Saarinen kuvaa itse politiikan monikerroksisena, monitilaisena ja paikallisesti informoituna prosessina, jossa policy tuotetaan olennaisesti ihmisten välisessä kansakäymisessä. Saarinen esittää tutkimuksen menetelmien uudelleenarviointia tämän policy-kentän muutoksen johdosta. (Saarinen 2015, 109–113.)

Globalisaation vaikutusta koulutukseen tutkinut Ozga näkee talouden läpäisseen koulutuksen kaikki ulottuvuudet. Taloudelliset intressit dominoivat sekä sisältöjä että koulutuspoliittisia prosesseja, ja esimerkiksi tietona pidettävät kysymykset määrittyvät uudestaan talouden intressien kautta. (Ozga 2000, 56.)

Pidän Kallon, Jokilan, Rinteen, Saarisen ja Ozgan näkemyksiä tutkimuksen suuntaamisesta lähtökohtina myös omalle tutkimukselleni, jonka käsittelemä ilmiö liittyy vahvasti

verkostomaisuuden nousuun, koulutuksen ja talouden jatkuvasti vahvistuvaan yhteyteen sekä kansallisvaltioiden muuttuvaan asemaan politiikan lainaamisen ja siirron globaalilla kentällä.

Tämä pro gradu –työ pyrkii tarkastelemaan koulutuspolitiikan ja talouspolitiikan ohjausjakson suhdetta EU-yhteistyössä 2010-luvulla ilmiönä sekä vastaamaan tutkimuskysymykseen: Miten eurooppalainen ohjausjakso on muuttanut EU:n koulutusalan yhteistyössä kansallisvaltion asemaa ja politiikan kulkeutumista 2010-luvulla? Ensimmäisessä analyysiluvussa kuvaan EU:n koulutuspoliittisen ohjauksen muodostumista talouskriisistä seuranneen talouspoliittisen integraation syvenemisen myötä koulutusneuvoston toiminnan ja poliittisten kannanottojen kautta sekä selvitän, millaiseksi koulutusneuvoston kautta toteutuva jäsenvaltioiden opetusministerien rooli eurooppalaisessa ohjausjaksossa on muodostunut ja millaisia vaikutuksia uudella politiikkaprosessilla on kansallisvaltion asemaan. Toisessa analyysiluvussa keskityn eurooppalaisessa ohjausjaksossa annetun koulutuspoliittisen ohjauksen sisältöihin ja selvitän, millaisia koulutuspoliittisia sisältöjä tai koulutuspolitiikan kulkeutumia komissio jäsenmaille ohjausjakson myötä suosittaa. Samalla vertailen ohjausjakson piirissä toteutettua koulutuspoliittisen ohjauksen tapaa suhteessa avoimen koordinaation menetelmän kautta toteutuvaan ohjaukseen.

Tutkimuskohteenani ei ole prosessin poliittinen vaikutus tai vaikutukset, vaan tavoitteenani on kuvata koulutusalan EU-yhteistyön muutosta ja siihen liitettyjä merkityksiä ilmiönä ajassa ja poliittisessa tilassa. Pyrin kuvaamaan koulutuspolitiikan ohjausta talouspolitiikan ohjausjakson prosessissa paitsi kuvaamalla ohjausjaksossa toteutettavan poliittisen ohjauksen muotoja, myös analysoimalla sitä vertaamalla sen keskeisiä piirteitä suhteessa aiemman tutkimuksen tulkintoihin avoimen koordinaation menetelmästä. Tutkimuskysymysteni kautta pyrin vahvistamaan ymmärrystä koulutus- ja talouspolitiikkojen 2010-luvulla tapahtuneesta lähentymisestä yhteiskunnallisena ilmiönä.

Käytän laadullisessa tutkimuksessani tapaustutkimusta metodologisena lähestymistapana ja tutkimusta ohjaavana strategiana. Laineen, Bambergin ja Jokisen mukaan tapaustutkimuksen avulla voidaan testata, laajentaa tai täsmentää aiemmin esitettyjä teorioita, tutkia uudenlaisia ilmiöitä ja samalla kehittää teoreettisia näkemyksiä (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 19.) Häikiö ja Niemenmaa (2007, 48) ovat määritelleet tapaustutkimuksen merkitykseksi tuottaa yksityiskohtaista tietämystä erilaisista toimijoista, tapahtumista ja prosesseista tuottaen uutta tietoa ja asettaen selityksen kyseistä tapausta laajempaan poliittiseen ja taloudelliseen kehykseen. Tapaustutkimuksen tavoitteena on ymmärtää tiettyä tapausta osana tiettyä ympäristöä. Olennaista on ymmärtää kontekstin ja tutkimuskohteen välinen vuorovaikutus kaksisuuntaisena ja kumulatiivisena. Tapaustutkimuksen päämääränä on ymmärryksen lisääminen tutkittavasta tapauksesta ja olosuhteista, joiden lopputuloksena tapaus syntyi (Stake 1995, 4, 16, 99; Eriksson & Koistinen 2014,

7). Stake (1995) korostaa tapaustutkimuksen luovan tutkijalle persoonallisen ja joustavan raamin lähestyä tutkimuskysymystään useassa erilaisessa roolissa, jotka kaikki pohjautuvat tutkijan tulkintaan tutkittavasta aiheesta. Lappalainen (2007, 192–213) katsoo, että poliittista toimintaa ja poliittisia prosesseja kannattaisi tutkia tapauskohtaisesti, ymmärtäen poliittisen toiminnan tilanne- ja ongelmasidonnaisuutta. Lappalainen suhtautuu kriittisesti yleistämään pyrkivään tutkimusotteeseen, joka Lappalaisen mukaan kaventaa liikaa tulkintamahdollisuuksia ja kätkee todellisuuden moninaisuutta. Tapaustutkimuksen kautta voidaan myös kyseenalaistaa vakiintuneita käsityksiä poliittisista muutoksista.

Laine ym. näkevät tapaustutkimuksen joustavana metodologisena strategiana. Tapaustutkimuksen suhde tapahtumaympäristöön eli empiirisen ja teoreettisen kontekstin väliseen keskusteluun ole rajattu etukäteen, vaan sen määrittely on osa tutkimusprosessia (Laine ym. 2007, 11). Tämä lähestymiskulma johdattelee minua työssäni. Toisena lähtökohtana minulla on Emmet'n näkemys siitä, että kuvaamani tapaus ei koskaan voi ilmentää tutkimaani ilmiötä kokonaisuutena, vaan tapauksen määrittelytyö on tutkijan subjektiivinen tehtävä, ja se jatkuu läpi tutkimuksen. Tapauksen määrittely sinänsä ei ole merkityksellinen asia tutkimuksessa, vaan olennaista on se, mitä tutkija pystyy tapauksen kautta selittämään ja tulkitsemaan. (Emmet 2013, 160; ks. myös Stake 1995, 1–12.) Tutkijana myös tunnistan tutkimuskohteeni laajuuden sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti ja nyt käsillä olevan tutkimuksen rajalliset mahdollisuudet kuvata, hahmottaa tai analysoida eurooppalaisen ohjausjakson ilmiötä. Rajallisuus johtuu osin myös aiemman tutkimuksen puuttumisesta.

Määrittelen tutkimuksessani eurooppalaisen ohjausjakson koulutuspoliittisen ulottuvuuden tapaukseksi kahdessa eri kontekstissa. Eurooppalaista ohjausjaksoa tarkastellaan yhtenä avoimen koordinaation menetelmän soveltamisen tapauksena, jolloin voidaan testata avointa koordinaatiota koskevien teorioiden soveltuvuutta ja jatkuvuutta etsimällä poikkeavuuksia. Tällaista menetelmää kutsutaan tarkoitukselliseksi tapauksen asetteluksi (Emmet 2013, 159). Näen omassa tutkimuskysymyksessäni olennaisena asiana koulutuspolitiikkaa ympäröivien poliittisten ympäristöjen muodostavan kontekstin tutkittavalle tapaukselle, ja tässä näkökulmassa toisena tapauksena tutkimuksessani on koulutuksen asema eurooppalaisen ohjausjakson sisällä sekä prosessia koskevana narratiivina.

### *3.2 Tutkimusaineisto*

Ensisijaisen tutkimusaineistoni muodostavat Euroopan unionin toimielimen, neuvoston ja erityisesti koulutusneuvoston asiakirjat. Koulutusneuvosto on EU:n jäsenvaltioiden opetusministerien

säännöllinen, kolme kertaa vuodessa toistuva, päätösvaltainen kokous. Neuvostoa valmistellaan lukuisissa valmistelutasoisissa kokouksissa, joissa käsitellään puheenjohtajamaan ja komission laatimia valmisteluasiakirjoja, aloitteita, raportteja ja yhteenvetoja. Euroopan komission tai puheenjohtajamaan valmistelemat valmisteluasiakirjat, jotka pohjustavat ministerien kannanottoja neuvostossa, eivät sellaisenaan indikoi jäsenmaiden poliittista tahtoa. Varsinaista poliittista tahdonilmausta edustavat ministerineuvoston päätösasiakirjat, joita ovat ns. pehmeän vallan säätelyksi yleisesti määritellyt suositukset, päätelmät ja päätöslauselmat. Näillä asiakirjoilla jäsenvaltiot ilmaisevat yhteiset poliittiset näkemyksensä sekä EU-tasoisista että jäsenvaltioiden tasolla toteutettavista toimenpiteistä. (Ollikainen 1999, 28.)

Lopulliseen tutkimusaineistooni valikoin ne koulutusneuvoston asiakirjat vuosilta 2011-2017, jotka liittyvät Lissabonin sopimukseen perustuvan avoimen koordinaation järjestelmään tai eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Lisäksi olen sisällyttänyt aineistooni muiden neuvostokokoonpanojen ja toimielinten asiakirjoja, kokouskutsuja ja pöytäkirjoja siltä osin, kuin niissä tehdyt ratkaisut ovat olleet merkityksellisiä tutkimusaiheeni kannalta. Aineiston hankinnassa olen voinut hyödyntää omaa asiantuntijaosaamistani neuvoston tekstien ja niihin liittyvien prosessien tulkinna. Aineistossani on yksinomaan julkisia asiakirjoja. Vaikkakin neuvosto on toimielimenä periaatteessa oma, erillinen toimielimensä, se muodostuu kymmenestä eri kokoonpanosta. Analyysiäni aloittaessani huomasin, että suuri osa neuvostokokoonpanojen työstä muodostuu vaikuttamispyrkimyksistä muiden politiikanalojen neuvostokokoonpanojen työhön. Eurooppalaisen ohjausjakson koordinaatiossa erityinen tehtävä on yleisten asioiden neuvostolla, ja useat tutkimusaineistooni valikoituneet koulutusneuvoston asiakirjat pyrkivätkin vaikuttamaan yleisten asioiden neuvostossa tai valtionpäämietasolla Eurooppa-neuvostossa tehtäviin ratkaisuihin koulutusta koskien. Neuvoston ja komission asiakirjoissa on tapana referoida lyhyesti asiakirjan alussa aiemmat asiaan liittyvät relevantit poliittiset päätökset ja asiakirjat. Päätöksentekoprosessin rekonstruointi EU-asiakirjalähteissä mahdollistuu seuraamalla asiakirjojen päätös- ja asiakirjaviitteitä ajallisesti taaksepäin.

Toisena tutkimusaineistona tutkielmassani ovat 27 EU:n jäsenmaan eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaiset suositukset vuosilta 2011-2017. Ne ovat komission valmistelemia ja sittemmin neuvoston hyväksymiä jäsenmaille suunnattuja suosituksia, ja olennainen osa sitä jäsenmaille suunnattua talouspolitiikan ohjausta, jota talouspolitiikan eurooppalaiseksi ohjausjaksoksi kutsutaan. Maakohtaisia suosituksia on annettu kaikille EU-jäsenmaille taloudellisen tilanteensa johdosta erityisessä menettelyssä olevaa Kreikkaa lukuun ottamatta vuodesta 2011 alkaen, joten aineistoni ei sisällä Kreikkaa koskevia suosituksia. (Komissio 2018d.) Maakohtaisten suositusten antaminen jäsenmaalle toteutuu asiakirjalla, joka sisältää kuvauksen suosituksen



antamisen oikeudellisesta perustasta, analyysin jäsenmaan edistymisestä makroekonomisten ja työllisyyttä tukevien tavoitteiden saavuttamisessa sekä varsinaisen jäsenmaalle toimenpiteitä varten annetun suositusosan, joka sisältää tyypillisesti noin viisi suositusta per jäsenmaa. Maakohtainen analyysiaineisto perustuu jäsenmaan itsensä ohjausjakson eri vaiheissa toimittamaan aineistoon sekä komission muilla tavoilla hankkimaan tietoon jäsenmaan edistymisestä. Tämän laajemman aineiston rajasin tarkasteluni ulkopuolelle, koska laajemmalla perusteluaineistolla ei ole jäsenvaltion toimintaa ohjaamaan tarkoitettua suositusta. Yhdessä suosituksessa käsitellään useita jäsenmaan makrotalouteen ja työllisyyteen liittyvää kysymystä. Yhdessä suosituksessa jäsenmaalle suositellaan usein useampia tavoitteita ja tavoitteita tukevia keinoja ja toimenpiteitä.

Toinen tutkimusaineistoni koostui siis 27 jäsenmaan vuosina 2011-2017 saamista jäsenmaakohtaisista suosituksista (country specific recommendations), jotka sisälsivät useita erilaisia asiakohtia ja teemoja. Jäsenmaiden saamat maakohtaiset suositukset ovat julkisia asiakirjoja. Komission valmistelemia valmisteluasiakirjoja tarkastellaan tässä tutkielmassa komission poliittisena tahdonilmauksena.

Tutkimusaineistoni on kuvattu taulukossa 1.

### *3.3 Menetelmät*

Tutkimusraporttini rakentuu kahdesta analyysiluvusta. Ensimmäisessä analyysiluvussa kuvaan talouspoliittisen ohjausjärjestelmän muodostumista ja sen suhdetta koulutuspolitiikkaan aineistolähtöisesti tapahtumakulkuna tapaustutkimukselliseen ”tiheän kuvauksen” menetelmään nojaten (Eriksson 2005, 11). Keskityn kuvauksessani yhteen organisatoriseen toimijaan, EU:n koulutuksesta vastaavan koulutusneuvostoon. Pyrin kuvaamaan EU:n koulutuspoliittisen ohjauksen muodostumista talouskriisistä seuranneen talouspoliittisen integraation syvenemisen myötä koulutusneuvoston toiminnan ja poliittisten kannanottojen kautta.

Aineiston keräämisen jälkeen laadin aineistoni pohjalta teknisen, kronologisen kuvauksen koulutuspolitiikan roolin rakentumisesta ja koulutusneuvoston näkemyksistä ja kannanotoista vuodesta 2011 vuoteen 2017. Aineisto mahdollistaa poliittisen prosessin kehityskulun tarkastelemisen ja antaa pohjan analyysilleni tässä luvussa. Esittelin kuvauksen 7.3.2018 pidetyssä graduseminaarissa. Laajensin kuvausta teknisenä narratiivina edelleen graduseminaarin jälkeen, koska koin asioiden kronologisen järjestämisen edistävän ymmärrystäni koulutuksen roolin muodostumisesta tapauksena.

Tutkimusraporttini toisessa analyysiluvussa tarkastelen ohjausjakson piirissä jäsenmaille annettua koulutuspoliittista ohjausta politiikan kulkeutumisen kannalta Euroopan komission ja neuvoston ohjausjakson toteuttamiseen liittyvien asiakirjojen valossa vuosina 2012-2017. Noudatan etenemisessäni Laineen ym. näkemystä tapaustutkimuksen kulun etenemisestä. Aineistolähtöisessä tapaustutkimuksessa ilmiön merkityksen selvittyä voidaan ilmiö kehystää ominaisuuksiensa perusteella siten, että ilmiö pyritään määrittelemään omassa kategoriassaan. (Laine ym. 2007, 21.) Tarkastelen ensin komission jäsenmaille eurooppalaisessa ohjausjaksossa antamia koulutuspoliittisia viestejä ja maakohtaisia suosituksia aineistolähtöisesti luokittelemalla ja tyypittelemällä suosituksia löytääkseni niissä toistuvia kaavoja, samankaltaisuuksia ja ristiriitaisuuksia (Tuomi & Sarajärvi 2009, 109–112). Ryan ja Bernard näkevät tutkijan aktiivisen abstrahointityön olennaisena vaiheena aineiston analyysissä sekä ennen, jälkeen että aineistohankinnan aikana (Ryan & Bernard 2003, 275). Tässä tutkimuksessa pyrin tarkoituksella välttämään luokittelua aiemman teoreettisen viitekehyksen nojalla. Halusin määrittellä ilmiöstä nousevia teemoja aineistolähtöisesti. Tästä johtuen kävin analyysini aluksi läpi kaikkien jäsenmaiden saamat suositukset koulutuspolitiikkaa ja varhaiskasvatusta koskevilta osiltaan, keskittyen nimenomaisesti asiakirjoissa annettuihin suosituksiin.

Toteutin analyysini tarkastelemalla maakohtaisia suosituksia aineistolähtöisesti luokittelemalla ja tyypittelemällä suosituksia löytääkseni niissä toistuvia kaavoja, samankaltaisuuksia ja ristiriitaisuuksia aineistolähtöisen analyysin periaattein (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108–110). Ensimmäisessä vaiheessa kävin maakohtaiset suositukset läpi kaikkien EU-maiden osalta vuosina 2012-2017 ja poimin niistä koulutukseen liittyvät suositukset. Tämän jälkeen pelkistin kunkin suosituksen osalta sen olennaisen koulutuspoliittisen viestin, jonka komissio suosituksessa jäsenmaalle antoi. Tavoittelin pelkistämällä löytäväni komission näkemyksen jäsenmaalle suositellusta koulutuspoliittisesta kulkeutumisesta eli siitä tavoitellusta koulutuspoliittisesta toimenpiteestä tai -tilasta, johon maakohtainen suositus jäsenmaata pyrkii ohjaamaan. Pelkistämisen kautta muodostui 249 maakohtaista suositusta sisältävä aineisto. Aineistossa osa suosituksista sisälsi kaksi tai useampia poliittista kulkeutumista koskevia suosituksia, jolloin kyseinen suositus toistuu aineistossa useampaan kertaan. Lisäksi osa suosituksista toistui jäsenmaille samalla sanamuodolla peräkkäisinä vuosina. Näissä tilanteissa kirjasin aineistooni merkinnän suosituksen toistumisesta.

Analyysiä valmistellessani totesin, ettei yksittäisiin suosituksiin ole kirjattu suosituksen toimialaa tai toimivaltalajia. Osassa suosituksista samaan suositukseen on sisällytetty usealle eri politiikanalalle kuuluvia asiakokonaisuuksia. Tunnistin myös, että aineistolähtöisen analyysini, pelkistämisen ja tyypittelyn kautta tekemäni kategorijaottelu on väistämättä tutkijan

konstruktionistinen tulkinta. Tutkijana tulkintani relevanteiksi nostamistani teemoista pohjautuu aineistosta nousevien teemojen tulkinnassa paitsi aiempaan tutkimuskirjallisuuteen, myös omaan EU:n koulutuspolitiikkaan liittyvään kokemukseeni (Hacking 2007, 20–21).

Aineiston analyysissä pyrin analysoimaan ohjausjakson kautta tavoiteltujen politiikan siirtymisten sisältöjä. Analyysin tavoitteena oli luoda edellytyksiä vertailevalle analyysille avoimen koordinaation sekä politiikan kulkeutumisen muutosta koskien. Totesin kuitenkin aineistossa tulkintaan liittyviä ongelmia. Suositukset olivat keskenään hyvin eri tasoisia, käytetty terminologia ei ollut johdonmukaista ja osa suosituksista oli suuresti tulkinnanvaraisia esimerkiksi suositukselle tarkoitetun kohderyhmän osalta. Suositukset olivat myös osin päällekkäisiä ja osa suosituksista toistui samoille jäsenmaille annettuina useita vuosia. Tämän havaittuani toteutin aineiston teemojen abstrahoinnin siten, että pyrin analysoimaan jokaisen koulutuspolitiikkaa koskevan suosituksen osalta tulkinnan suosituksen pääasiallisesta tavoitteesta. Abstrahoinnin jälkeen ryhmittelin aineiston yhdistämällä samaan teemaan liittyvät tai samaan tavoitteeseen pyrkivät suositukset samaan ryhmään. Teemoittelun ja pelkistämisen kautta aineistosta nousi esille kolmesta erilaista suositustyyppiä, joiden analyysissä lähdin etenemään katsoen suositustyyppien edustavan erilaisia poliittisen kulkeutumisen luokkia.

Aineiston analyysin jälkeen pyrin tarkastelemaan luokitteluni ja tyyppittelyni tulosta suhteessa aiempaan tutkimukseen ja muodostamaan tulkinnan eurooppalaista ohjausjaksosta yhtenä avoimen koordinaation menetelmän soveltamisen tapauksena, jolloin voidaan testata avointa koordinaatiota koskevien teorioiden soveltuvuutta ja jatkuvuutta (Emmet 2013, 159). Pyrin vertailemaan ohjausjakson piirissä toteutettua koulutuspoliittisen ohjauksen tapaa aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa esitettyihin avoimen koordinaation menetelmän teoreettiseen viitekehykseen ja tarkastelemaan eurooppalaista ohjausjaksoa EU:n avoimen koordinaation tapauksena koulutuspolitiikan näkökulmasta. Tarkastelutavalla pyrin selvittämään, millä tavoilla Dalen jäsenvaltioiden ja ylikansallisen välistä suhdetta sekä avointa koordinaatiomenetelmää koskevat havainnot ja teoreettisessa keskustelussa esitetyt väitteet ja olosuhteet soveltuvat tutkittavana olevaan tapaukseen. Tässä nojaan Lappalaisen näkemyksiin tapaustutkimuksen merkityksistä ja mahdollisuuksista poliittisten prosessien tutkimuksessa, vanhojen teorioiden testaajana ja täydentävien teorioiden kehittäjänä (Lappalainen 2007, 212).

Aineistoni kautta muodostui tiivis kuvaus komission ohjausjaksossa toteuttaman ohjauksen poliittisista viesteistä, niistä politiikkojen kulkeutumisista, joita komissio halusi ohjausjakson kautta toteuttaa. Pyrin tarkastelemaan ohjausjaksoa koulutuksen alalla ilmiönä liittämällä havaintoni yleisenpään EU:n koulutuspolitiikan alan tutkimuksen teoreettiseen kehykseen ja ymmärtämään ilmiötä EU:n jäsenvaltion aseman muutoksen Dalen rinnakkaisten universumien viitekehyksen

avulla. Samalla toivon, että tutkimuskysymykseni pohjalta voin avata uusia näkökulmia tutkimani ilmiön jatkoanalyysiä vaativista kysymyksistä, keskittyen erityisesti opetushallinnon tarpeisiin.

Tutkimusraporttini liitteeksi sijoitin yhteenvedon eurooppalaisen ohjausjakson vuosittaisesta toimintaprosessista (Liite 1) sekä yhteenvedon Koulutus 2020 -järjestelyn sekä eurooppalaisen ohjausjakson pääpiirteistä (Liite 2) .

## TAULUKKO 1. Tutkimusaineisto

	<b>Koulutus 2020</b>  <b>Komission aloitteet ja EU:n koulutusneuvoston kokousaineistot, joista erityisesti</b>	<b>Eurooppalainen ohjausjakso, politiikkataso</b>  <b>Komission aloitteet, puheenjohtajamaan ohjausjakson aikatauluja koskevat tiedotusasiakirjat</b>	<b>Eurooppalainen ohjausjakso, toimeenpanotaso</b>
2009	Neuvoston päätelmät eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista (ET 2020)		
2011	Neuvoston päätelmät koulutuksen asemasta Eurooppa 2020 strategian täytäntöönpanossa.	Komission tiedonanto. Vuosittainen kasvukertomus	Neuvoston 27 jäsenmaalle antamat maakohtaiset suositukset (Kreikka ei mukana aineistossa erillismenettelyn johdosta, suosituksia vain 27 jäsenmaalle)
2012	Komission tiedonanto: Koulutuksen uudelleenajattelu: sosioekonomisten vaikutusten parantaminen investoimalla taitoihin.  Neuvoston päätelmät koulutuksen asemasta Eurooppa 2020 strategian täytäntöönpanossa.  Neuvoston ja komission yhteinen vuoden 2012 raportti eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020) täytäntöönpanosta ”Koulutus älykkäässä, kestävässä ja osallistavassa Euroopassa”	Toisen EU-ohjausjakson arviointi ja aihekohtainen valvonta työllisyys- ja sosiaalipolitiikan alalla – Työllisyyskomitean selvitys.	Neuvoston 27 jäsenmaalle antamat maakohtaiset suositukset
2013	Neuvoston päätelmät koulutukseen investoimisesta – vastaus komission tiedonantoon Koulutuksen uudelleenajattelu: sosioekonomisten	Komission tiedonanto. Vuosittainen kasvukertomus	Neuvoston 27 jäsenmaalle antamat maakohtaiset suositukset

	vaikutusten parantaminen investoimalla taitoihin sekä vuotuisen kasvuselvitykseen 2013.		
2014	<p>Puheenjohtajan keskusteluasiakirja koulutusneuvostoa varten 15203/14</p> <p>3358th meeting of the Council of the European Union (EDUCATION, YOUTH, CULTURE, SPORT) held in Brussels on 12 December 2014. Pöytäkirja.</p>	<p>Komission tiedonanto ”Älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua edistävän Eurooppa 2020 -strategian arviointi.”</p> <p>Europe 2020 strategy mid-term review - Roadmap for the second semester 2014.</p> <p>Europe 2020 strategy and the European Semester – Roadmap for 2015.</p> <p>Europe2020 strategy mid-term review – Synthesis report.</p> <p>Komission tiedonanto. Vuosittainen kasvukertomus</p>	Neuvoston 27 jäsenmaalle antamat maakohtaiset suositukset
2015	Neuvoston ja komission yhteinen vuoden 2015 raportti eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020) täytäntöönpanosta Eurooppalaisen koulutusyhteistyön uudet painopisteet.	<p>Neuvoston suositus jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista COM/2015/099 final – 2015 Guidance note on the European semester 2015 implementation, 18.5.2015.</p> <p>Eurooppalainen ohjausjakso 2015 – päivitetty etenemissuunnitelma.</p> <p>Komission tiedonanto. Vuosittainen kasvukertomus</p>	Neuvoston 27 jäsenmaalle antamat maakohtaiset suositukset
2016		Komission tiedonanto. Vuosittainen kasvukertomus	Neuvoston 27 jäsenmaalle antamat maakohtaiset suositukset
2017	Euroopan komission tiedonanto. Koulujen kehittämisellä ja huipputason opetuksella hyvät lähtökohdat elämälle	<p>Euroopan komission tiedonanto Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin perustamisesta</p> <p>Komission tiedonanto. Vuosittainen kasvukertomus</p>	Neuvoston 27 jäsenmaalle antamat maakohtaiset suositukset
2018		Komission tiedonanto Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon seurannasta	<p>Neuvoston 27 jäsenmaalle antamat maakohtaiset suositukset</p> <p>Euroopan komissio 2018. National reform programs and stability programs.</p>

### *3.4 Tutkijan rooli suhteessa tutkittavaan aiheeseen*

Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää määrittää tutkijan oma ennakkoasetelma tutkimusaiheeseen, koska tutkijan omilla käsityksillä on merkittävä vaikutus laadullisen tutkimuksen tekemiseen. Olen valinnut tutkimusaiheekseni ilmiön, jonka parissa olen työskennellyt viranhaltijana, valmistellen Suomen kantoja koskevia ehdotuksia poliittisille päättäjille koskien myös tutkimuksessa kohteena olevaa ilmiötä. Tämän asetelman johdosta olen tehnyt rajoituksia tutkimusaiheeseen siten, että tutkimuskysymykseni ei kata aineistoja, joissa olisin ollut suorassa valmisteluvastuussa. Koulutusneuvoston aineistojen suhteen minulla on ollut Suomen valtuuskunnassa toimivan viranhaltijan rooli, mutta ei missään vaiheessa suoraa yksinomaista vaikutusmahdollisuutta.

Eräs motivaatio tälle tutkimukselle on aito ammatillinen tietotarve tarkastella eurooppalaista ohjausjaksoa nimenomaisesti koulutusta koskevista lähtökohdista ilmiönä, sekä suhteuttaa ilmiötä aiempaan tutkimukseen.

Tutkimukseni nojaa konstruktionistiseen näkökulmaan, jossa asioita ja totuuksia lähestytään yhteisöllisesti tuotettuina tulkintoina. Katson, että eurooppalainen ohjausjakso sekä EU:n koulutuspoliittinen yhteistyö ovat molemmat sosiaalisesti rakentuneita merkitysjärjestelmiä ja niiden rakentumista on mahdollista tarkastella myös kriittisesti, tunnistaen, että sosiaalinen rakentuminen olisi voinut tuottaa myös toisenlaisia kehityskulkuja ja toisenlaisia merkityksiä. Tutkielmani kohteena on kaksi rinnakkaista prosessia, jotka ovat mahdollisesti rakentuneet toisistaan erillisissä sosiaalisissa prosesseissa. Hacking'n mukaan sosiaalista konstruktionismia hyödyntävä tutkimus voi pyrkiä erilaisiin tavoitteisiin. Historiallinen sosiaalikonstruktionismi pyrkii avaamaan kehityskulkujen kerrostumia, vallankumouksellinen sosiaalikonstruktivismi arvottamaan ja kumoamaan niitä. (Hacking 2009, 20–21, 38.) Näen oman tutkimukseni tutkittavan ilmiön ymmärtämiseen pyrkivänä historiallisena, kehityskulkuja avaavana ja läpinäkyväksi tekevänä konstruktionismina.

Episteeminen lähtökohtani tässä tutkielmassa on suhtautua myös tutkimuskysymykseeni sosiaalisena konstruktiona. Ammatillisen taustani myötä on huomioitava, että tutkijana minulla on ennakkoasenne siitä, kuinka koulutuspolitiikalla on tai jopa tulisi olla merkitystä toisaalta EU-politiikassa ja toisaalta eurooppalaisessa ohjausjaksossa. Jaan myös vahvasti Tuorin ja Tuorin näkemyksen siitä, että talouskriisin aikana luotua, juridisesti improvisoitua EU:n talouspoliittisen ohjauksen luonnetta ja kehitystä sekä erityisesti tehtyjen ratkaisujen perustuslaillisia vaikutuksia olisi tarkasteltava talouskriisin akuutin vaiheen jälkeen yleensä sekä lainsäädännöllisten instrumenttien osalta erityisesti (Tuori & Tuori 2014, 120).

Toinen episteeminen lähtökohtani on kriittinen suhtautuminen diskurssianalyysiin luotettavan tieteellisen tiedon tuottajana. Oman virkakokemukseni ja EU-politiikan alan työtehtävieni kautta näen, että EU:n toimielinten asiakirjat, sekä komission esitykset että EU:n neuvoston päätelmät, ovat yleensä neuvotteluiden ja kompromissien tulos. Diskurssina ne edustavat yleensä keskimääräistä, neuvotteluosapuolille parhaiten hyväksyttävissä olevaa ilmaisua. Joskus EU-asiakirjassa korostetaan tiettyä asiaa, koska halutaan häivyttää toisen, asiakirjassa mainitsemattoman asian merkitystä. Näkemykseni EU:n toimielinten asiakirjojen diskursiivisen tarkastelun merkityksen suhteen on kriittinen, koska väitän, ettei kompromissiasiakirja puhtaana diskurssina tavoita olennaista poliittisesta viestistä. Diskurssia analysoimalla tutkija ei voi tunnistaa diskurssia ympäröiviä poliittisia konteksteja, vaan EU-asiakirjoja on syytä tarkastella myös poliittisessa ja oikeudellisessa kontekstissaan.

Tässä tutkimuksessa on tunnistettava, että tulkintayksiköiden muodostumiseen vaikutti tutkijan ymmärrys avoimen koordinaation yhteydessä vallitsevista poliittisista teemoista sekä tutkijan oma tulkinta maakohtaisen suosituksen tavoitteesta.

# 4 TALOUSPOLITIIKAN JA KOULUTUSALAN YHTEISTYÖN SUHTEEN RAKENTUMINEN 2010- LUVULLA

Tässä luvussa käsittelen eurooppalaisen ohjausjakson suhdetta koulutuspolitiikkaan ja koulutusalan yhteistyöhön tapauksena. Pyrin kuvailemaan ja selittämään koulutuspolitiikan ja eurooppalaisen ohjausjakson välisen suhteen muodostumista tapauskulkuna, joka selittää prosessiin liittyvien vaiheiden ja tapahtumien välisiä suhteita. Nojaudun narratiivissa aiemman tutkimuksen mukaiseen koulutuspolitiikan kulkeutumisen ja avoimen koordinaation teoreettiseen viitekehykseen ja pyrin näiden kautta analysoimaan koulutuspolitiikan roolia ohjausjaksossa tapauksena vertaamalla sitä aiemman tutkimuksen teoriapohjaan.

Jaan kuvaukseni kolmeen alalukuun. Ensin tarkastelen eurooppalaisen ohjausjakson ensimmäisiä vuosia 2011-2013, jolloin koulutusneuvosto jäseni suhdettaan rinnalla muotoutuvaan talouspolitiikkaan. Toisessa alaluvussa tarkastelen koulutusneuvoston toimintaa vuosina 2014-2017, jolloin ohjausjakso oli jo vakiintunut. Kolmannessa alaluvussa, tarkastelun ja kuvauksen pohjalta, pyrin ymmärtämään ilmiön rakentumista avointa koordinaatiomenetelmää koskevana muutoksena.

## *4.1 Koulutusneuvoston reflektioaika 2011-2013*

Koulutusneuvosto käsitteli koulutuksen asemaa Eurooppa 2020 –strategian täytäntöönpanossa vuoden heti 2011 marraskuussa annetuissa päätelmissä. Tuolloin neuvosto asetti koulutusneuvoston asiantuntemuksen Eurooppa-neuvoston käyttöön Eurooppa 2020 –strategian ja EU-ohjausjakson täytäntöönpanossa. Neuvosto korosti koulutuksen olevan strategiassa keskeisessä asemassa strategiassa, ja koulutuksen keskeinen asema olisi siksi otettava täysin huomioon vuoden 2011 alusta noudatettavan uuden ohjausjakson aikana. Neuvosto piti tärkeinä jäsenmaiden kansallisia toimia EU:n koulutusta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka neuvosto noteerasi jo marraskuussa



2011 eurooppalaisen ohjausjakson voimaantulon, neuvoston toimenpidepyynnöt komissiolle keskittyivät edelleen ET2020 –työohjelman eli perinteisen avoimen koordinaatiomenetelmän alalle. (Neuvosto 2011.) Päätelmien pohjalta voidaan nähdä, että koulutuksesta vastaavien ministerien näkemys koulutuspolitiikan avoimen koordinaation roolista ohjausjakson alkaessa oli positiivinen ja odottava. Koulutuksen avoin koordinaatio ja tavoitteiden asettaminen oli neuvoston näkökulmasta luontevaa lukea osaksi laajempaa ohjausjakson prosessia. Opetusministerit näkivät koulutuksen keskeisenä toimenä kilpailukykytavoitteen saavuttamisessa. Tavoite on suora jatkumo Lissabonin sopimuksen poliitikoille, joten voidaan katsoa opetusministerien tarkastelleen ohjausjaksoa edelleen puhtaasti avoimen koordinaation näkökulmasta. (Neuvosto 2011)

Helmikuussa 2012 komissio ja neuvosto julkistivat yhdessä valmistellun, säännönmukaisen raportin eurooppalaisten koulutusyhteistyön puitteiden (Koulutus 2020, englanniksi ”ET2020”) täytäntöönpanosta, eli käytännössä avoimen koordinaation menetelmä toimivuudesta (Neuvosto 2012a). Tässä raportissa tunnistettiin muuttunut poliittinen tilanne ja noteerattiin komission vuoden 2012 kasvuselvityksessä antama viesti jäsenmaiden koulutusjärjestelmien reformoinnin tärkeydestä. Yhteisessä raportissa koulutusjärjestelmien uudistamisen tarvetta perusteltiin ennen kaikkea yksilön työllistyvyyden tukemisella. Koulutus 2020 prosessin uudistaminen nähtiin tarpeelliseksi, jotta se voisi paremmin tukea Eurooppa 2020 –strategiaa. Yhteisessä raportissa ehdotettiin, että Koulutus 2020 -prosessia voitaisiin käyttää tukemaan jäsenvaltioita niiden vastatessa ohjausjakson maakohtaisissa suosituksissa määritettyihin haasteisiin siten, että tietystä teemasta suosituksen saaneet maat työstäisivät yhdessä kansallisia toimenpiteitä näihin suosituksiin. Vaikka virallisesti kyseessä on komission ja neuvoston ”yhteinen raportti”, osa ehdotuksista kirjattiin erikseen komission nimiin. (Neuvosto 2012a)

Komission tekemät ehdotukset olisivat vahvistaneet koulutusneuvoston roolia talouspolitiikan ohjauksessa. Ehdotuksen mukaan neuvosto tarkastelisi komission vuotuista kasvuselvitystä koulutuspolitiikan näkökulmasta ja laatisi siitä selvityksen maaliskuun Eurooppa-neuvostolle eli valtiojohdon huippukokoukselle. Koulutusneuvoston tehtäväksi tulisi ohjausjaksosta koituvien jatkotoimien pohtiminen, toisin sanoen jäsenvaltioiden omien koulutuspolitiikkaa koskevien toimeenpanotoimien reflektointi. Komissio ehdotti horisontaalisen valmistelun tiivistämistä koulutuskomitean sekä ohjausjaksossa jo valmiiksi mukana olevien virkamiestasoisten valmisteluelinten, talouspoliittisen komitean, työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean välillä. Yhteistyöllä komission mukaan varmistettaisiin ET 2020:n hyödyntäminen Eurooppa 2020 -prosessissa, seurantaindikaattoreiden käyttö mukaan lukien. Lisäksi komissio ehdotti vertaisoppimisen parempaa hyödyntämistä ja sen yhdistämistä tiiviimmin Eurooppa 2020 – strategiaan: ”Prosessi voisi olla vuosittainen vertaisarviointi syys–lokakuussa neuvoston tasolla

käytävän keskustelun pohjustamiseksi. Monenvälisen lähestymistavan puitteissa voitaisiin keskittyä tärkeimpiin edellisellä EU-ohjausjaksolla esiin nousseisiin poliittisiin kysymyksiin, joiden osalta on annettu paljon maakohtaisia suosituksia. Toiseksi jäsenvaltiot voisivat halutessaan pyytää vertaisryhmiä mukaan oman maansa erityisongelmia koskevaan syvälliseen keskusteluun.” (Neuvosto 2012a)

Samaisessa raportissa komissio ehdotti lisäksi kahta muuta hallinnollista uudistusta Eurooppa 2020 -strategian ja ET 2020:n välisen yhteyden lujittamiseksi. Komissio osallistaisi sidosryhmiä säännöllisin tilaisuuksin ja päivittäisi koulutusalan tavoitteita koskevat seurantamenettelyt siten, että komissio jatkossa esittäisi joka syksy uuden koulutuksen seurantakatsauksen. (Neuvosto 2012a.)

On kiinnostavaa, että komissio näki vuoden 2012 raportissa koulutussektorin roolina olevan ”sopeutua”, ”sitoutua” ja ”valjastaa” myös sidosryhmien asiantuntemus Eurooppa 2020 strategian käyttöön. Ohjausjakson käynnistymisen jälkeen komission käyttämät ilmaisut viestivät ET2020 -puitteiden aseman muuttuneen alisteiseksi Eurooppa 2020 -strategian toimeenpanolle. Komission näkemyksen mukaan koulutussektorin ja opetusministerien roolina on ensisijaisesti koulutuspoliittisten päätösten toimeenpano. (Neuvosto 2012a)

Komission yhteisessä raportissa tekemät ehdotukset toimeenpantiin samana vuonna. Komissio kutsui jäsenmaita ensimmäiseen, pilottimuotoiseen vertaisarviointiin Brysseliin 17.9.2012. Kokouksen agenda oli järjestetty siten, että jäsenmaat jakautuisivat ryhmiin käsittelemään sellaisia teemoja, joista kukin maa oli saanut maakohtaisen suosituksen eurooppalaisen ohjausjakson prosessissa. Maakohtaisen suosituksen jäsenmaita pyydettiin esittelemään samaansa maakohtaista suositusta kansallisella tasolla sekä pohtimaan tekijöitä, joita hyödyntämällä maa pystyisi vaikuttamaan tavoitteiden saavuttamiseen. Muita jäsenmaita pyydettiin osallistumaan vertaisarviointiin kommentoijan roolissa, tekemään vertailua ja arviointia esittelevän jäsenmaan ja kommentoijamaan kansallisten politiikkojen välillä sekä muodostamaan kommentoitavalle jäsenmaalle rakentavia politiikkaehdotuksia. Komissio toivoi kommentoijana toimivan jäsenmaan hyödyntävän kommenteissaan omien kansallisten politiikkojensa lisäksi komission valmistelemia tausta-aineistoja. (Euroopan komissio 2012a.)

Koulutus 2020 -yhteistyön puitteissa toteutettu EU-yhteistyö oli keskittynyt jäsenmaiden hyvien käytäntöjen vaihtoon, eli kehittämiseen vahvuuksien pohjalta. Vapaaehtoisuuteen perustuvien hyvien käytäntöjen politiikkasiirtojen kautta Koulutus 2020 -prosessissa jäsenmaiden keskinäinen vertaisarviointi ja vertaisoppiminen perustuivat virallisessa katsannossa jäsenmaiden tasavertaiseen asemaan. Koulutuspoliittisen kulkeutumisen eli tässä tapauksessa vertaisoppimisen kohteena olivat tavat, joilla jäsenmaa pyrki kohti jäsenmaiden ja komission yhdessä asettamia tavoitteita (ks. esim. Blomqvist). Vertaisoppiminen saattoi sisältää myös pyrkimyksiä

poisoppimiseksi ja kansallisten käytäntöjen kumoamiseksi (Dale 2006, 43). Komission roolia ET2020 yhteistyössä voisi luonnehtia fasilitaattoriksi, prosessin mahdollistajaksi.

Komission pilottimallisena järjestämä vertaisarviointi syksyllä 2012 oli ensimmäinen tilanne, jossa EU-kontekstissa jäsenmaiden edistyminen EU:n koulutusta koskevien tavoitteiden suhteen voidaan nähdä päätyneen kriittisen tarkastelun kohteeksi. Toinen uusi elementti, jota aiempi avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa ei aiemmin ollut harjoitettu, oli asetelma, jossa jäsenvaltioiden odotettiin kommentoimaan toisten jäsenvaltioiden haasteita ja heikkouksia. Molemmat menettelyt olivat Maastrichtin sopimuksen myötä talouspolitiikan ja makrotalouden tasapainon edistämiseksi luotuja (ks. Tuori & Tuori 2014) ja niiden soveltaminen laajeni ensimmäistä kertaa koulutuspolitiikan alalle. Jäsenmaiden koulutuspoliittista yhteistyötä ryhdyttiin näin jäsentämään Tuorin ja Tuorin (2014, 190–193) kuvaaman ”keskinäisen valvonnan” avulla luomalla poliittista painetta niille maille, jotka eivät täyttäneet asetettuja tavoitteita.

Koulutuksen uudelleenajattelu –tiedonannossa vuoden 2012 marraskuussa komissio kirjoitti auki tavoitteensa koulutuksen aseman suhteen eurooppalaisessa ohjausjaksossa. Komissio tunnusti koulutusjärjestelmien kehittämisen kuuluvan jäsenvaltioiden toimivaltaan mutta katsoi yhteisiä toimia tarvittavan. Komissio lupasikin tehostettua tukea jäsenvaltioille niiden ponnistuksissa maakohtaisesti asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi ja ehdotti kokonaan uusia toimenpiteitä. Avoimen koordinaation menetelmän yhteyttä ohjausjaksoon vahvistettaisiin edelleen vahvistaen maakohtaista seuranta, seuranta tukevaa aineisto- ja indikaattorituotantoa sekä aloittamalla aiempaa säännöllisemmät vertaisarvioinnit koulutusalan avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa. Tässä yhteydessä komissio ehdotti vertaisarviointien laajentamista myös Euroopan komission ja OECD:n välisen ”osaamisen edistämispolitiikkaa koskevan yhteistyön” puitteisiin. Samalla komissio esitti taitojen ja tutkintojen eurooppalaisen alueen luomista edistämään EU:n avoimuus- ja tunnustamisvälineiden parempaa yhteensovittamista liikkuvuuden tukemiseksi siten, että oppimistuloksiin perustuva lähestymistapa on yhteistyön lähtökohtana. Lisäksi komissio halusi aloittaa jäsenvaltioiden toimien seurannan kasvua edistävän varojenkäytön priorisoimiseksi ja julkisten varojen käytön tehokkuuden arvioimiseksi. Komissio myös sitoutui huolehtimaan siitä, että koulutuksen ja taitoihin investoinnin merkitys kasvun ja työllisyyden edistäjinä otetaan täysimääräisesti huomioon talouspolitiikan EU-ohjausjaksolla. Tämän tavoitekirjon tueksi komissio valjastaisi koulutusosalalla jo aiemmin toimineen yhteisen prosessin, avoimen koordinaation järjestelmän. (Komissio 2012b.)

Helmikuun 2013 päätelmissä opetusministerit linjasivat oman näkemyksensä ohjausjakson toteutuksesta koulutussektorilla. Päätelmien mukaan neuvosto ja/tai sen valmisteluelimet voivat jäsenvaltioiden näin halutessa keskustella koulutusta koskevien maakohtaisten suositusten

voimaansaattamista jäsenvaltioissa. Koulutuskomitea voi koulutusta koskevissa asioissa tukea asianosaisia komiteita, kuten työllisyyskomiteaa, näiden toteuttaessa maakohtaisten suositusten luonnosten tarkastelua. Päätelmissä huomioidaan komission aikomukset tukea jäsenvaltioita näiden toimenpiteissä vahvistaa koulutusjärjestelmiään, kuitenkin kunnioittaen subsidiariteettiperiaatetta sekä jäsenmaiden vastuuta koulutuksen alalla sekä muistaen koulutuksen järjestäjien itsenäisyyden. Koulutusneuvosto linjasi näkemyksensä komission rooliksi olevan jäsenvaltioita tukevaa (country supportive), ei valvovaa. (Neuvosto 2013b.)

Neuvosto otti kannanotoissaan täten kantaa monitorointikokonaisuuden toimeenpanoon koulutuksen osalta korostamalla subsidiariteettiperiaatetta ja jäsenvaltioiden omaehtoista, omiin tarpeisiin perustuvaa osallistumista vertaisarviointiprosessiin sekä koulutussektorin reformien pitkäjänteistä, vuosittaiseen ohjausjaksoprosessiin heikosti luontuvaa luonnetta. (Neuvosto 2013b.)

Tässä vaiheessa koulutusneuvosto kuitenkin nosti ensimmäistä kertaa esille selkeän kritiikin avoimen koordinaatiomenetelmän tehokkuutta ja kuormittavuutta kohtaan. Päätelmissä pyydetään komissiota ja jäsenvaltioita tarkastelemaan, kuinka eurooppalaisen ohjausjakson ja avoimen koordinaation kautta identifioitujen poliittisten haasteiden käsittelyitä voitaisiin paremmin yhdistää. Neuvosto noteerasi myös ohjausjakson kautta todettujen koulutusjärjestelmää koskevien haasteiden eroavan eri jäsenmaissa ja toivoi haasteita tarkasteltavan jatkossa maakohtaisella lähestymistavalla, kuitenkin siten, että järjestelyihin osallistuminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista ja omassa poliittisessa harkinnassa. (Neuvosto 2013b.)

Koulutusneuvoston päätelmät ovat asiakirjana poliittisen tahtotilan ilmaus, jonka toimeenpano jää joko jäsenmaille tai komissiolle, mutta usein käytännön toimeenpano toteutuu virkamiestasolla. Ministerien lausumaan tahtotilaan vastattiin virkamiestasolla, kun koulutussektorin osallistumista ohjausjaksoon vahvistettiin 2013 Irlannin puheenjohtajakaudella. Irlannin puheenjohtajakaudella koulutuskomitea kävi 31.5.2013 ensimmäistä kertaa oman, erillisen keskustelun maakohtaisista suosituksista koulutusta koskevin kohdin ja antoi niistä lausunnon työllisyysuuntaviivoista vastaavalle EMCO:lle (EMCO 2013). Koulutussektorin rooli oli myös erikseen noteerattu ohjausjakson organisoimista vuonna 2013 koskevassa puheenjohtajan asiakirjassa (15484/13) jolla puheenjohtaja informoi ohjausjaksoa koskevista prosedyyreistä vuodelle 2014 (Neuvosto 2013 a). Koulutusneuvoston rooliksi todettiin lausunnonantajan rooli kevään Eurooppa-neuvostolle kasvuselvityksen koulutusta koskevista kysymyksistä.

Edellä kuvatusta voi todeta, että kolmen ensimmäisen eurooppalaisen ohjausjakson (2011-2013) aikana koulutusneuvosto keskusteli muuttuneesta poliittisesta tilanteestaan ja katsoi opetusministerien tarvitsevan oman väylän koulutuspolitiikkaan vaikuttamiseksi. Ohjausjakson varsinainen päätöksentekovaihe, touko-kesäkuinen maakohtaisten suositusten käsittely ja

päätöksenteko, jäi opetusministerien toimivallan ulottumattomiin. Päätöksenteko koulutusta koskeviin suosituksiin oli työllisyys- ja sosiaalineuvoston tehtävä. Vuonna 2013 neuvoston valmistelualue, koulutuskomitea sai ensimmäistä kertaa roolin koulutusta koskevien suositusten käsittelyssä, kuitenkin alisteisena lausunnonantajana työllisyyskomitea EMCO:lle. Vuonna 2013 koulutussektorin rooli ohjausjaksossa toteutui siis ensisijaisesti valmistelevalla tasolla koulutuskomitean osallistuessa ohjausjakson toimeenpanoa koskeviin temaattiseen tarkasteluun – monenkeskeisen valvonnan instrumenttiin – sekä lausunnonantajana EMCO:lle alisteisena.

Analyysini nojalla koulutuspolitiikan ja työllisyyspolitiikan suhde näyttäytyy neuvoston asiakirjoissa jäsentymättömänä ja suhteesta käydään tiivistä neuvottelua vuosien 2012 ja 2015 välillä. Koulutusneuvosto ilmaisi toistuvasti (2012, 2013 ja 2014) päätelmissään näkemyksensä opetuksesta vastaavien ministerien osallistumisen tärkeydestä ohjausjaksoa koskeviin kysymyksiin.

On mahdollista havaita, ettei ohjausjakson toimeenpano ensimmäisinä kolmena vuonna vastannut opetusministerien asettamiin tavoitteisiin, vaan koulutuspolitiikan rooli muuttui institutionaalisilla ratkaisuilla sekä oikeudellisesti että proseduraalisesti alisteiseksi työllisyys- ja sosiaalipolitiikoille sekä talouspolitiikalle. Koulutuspolitiikan alisteisuus työllisyys-, sosiaali- ja talouspolitiikoille toteutui sekä valmistelevalla virkamiestasolla että poliittisella opetusministerien tasolla. Koulutuspolitiikan merkitys oli nostettu poliittisesti entistä korkeammalle tasolle Eurooppa 2020 -strategiassa, mutta ohjausjakson ratkaisut viestivät muita sektoreita vähäisemmästä merkityksestä. Poliittiset ulottuvuudet ja koulutuspolitiikan sisältöä ja vaikutusta koskevat odotukset ristesivät konkreettisesti, kun poliittisen vaikutusvallan tason sijasta osallistuminen rajautui toimeenpanotoimiin ja virkamiestasolle. Voidaan näin katsoa, että aiemmin tässä raportissa todettu Lissabonin huippukokouksen myötä ET2020 –prosessissa alkanut taloudellisten ulottuvuuksien korostuminen entisestään vahvistui ohjausjakson menettelyiden myötä.

Tuori ja Tuori ovat kuvanneet Europan edenneen 2010–2013 kriisistä ja ratkaisusta toiseen hektisesti reagoiden, vailla koherenttia tiekarttaa. Tässä tilanteessa komission ja neuvoston lakipalveluiden tehtäväksi jäi usein vain kirjata paineen alla tehdyt poliittiset päätökset juridiseen muotoon. Aikaa vaikutusarvioinneille ei ollut eikä niitä toteutettu (Tuori & Tuori 2014, 120). Opetusministerien ja komission välinen keskustelu koulutussektorin roolista ohjausjakson ensimmäisinä vuosina heijastaa tätä poliittisen kontekstin epävarmuutta. Tästä epävarmuudesta kertoo myös Moisio (2014, 129–131), joka on haastatellut vuosina 2011–2012 suomalaisia vaikuttajia EU:n politiikkojen merkityksestä kotimaiselle korkeakoulupolitiikalle. Ymmärrys ohjausjakson merkityksestä oli vasta muotoutumassa, eivätkä haastateltavat osanneet arvioida muutoksen merkitystä koulutussektoria koskevalle ohjaukselle. Pääosa haastatelluista katsoi, että

ymmärrys Koulutus 2020 -prosessin merkityksestä avaisi parhaiten ymmärrystä myös ohjausjakson tulevasta merkityksestä.

#### *4.2 Ohjausjakson vakiintuminen asemoi koulutuksen toimeenpanorooliin 2014-2017*

Vuoden 2013 marraskuussa alkoi uusi ohjausjakso, joka komission mukaan oli ensimmäinen, jolloin euroalueen budjettikoordinaatiota toteutettiin täysimääräisesti. Vuodelle 2014 suunnatussa kasvuselvityksessä komissio ilmoitti jälleen uudistavansa ohjausjakson prosessia. EMU:n jatkokehittäminen, ehdotukset sosiaalisen ulottuvuuden huomioimisesta sekä esimerkiksi ehdotus suurten makroekonomisen vaikutuksen omaavien reformien ennakkotarkastelusta veisivät ohjausjaksoa edelleen eteenpäin. Komissio katsoi nyt tarpeelliseksi tarkastella prosessia jäsenvaltioiden roolista ”jäsenvaltioiden omistajuuden” kehittämiseksi. Komissio totesi tarpeen tarkastella kansallisella tasolla tapahtuvia prosesseja kansallisten parlamenttien ja sidosryhmien paremmaksi huomioimiseksi prosessissa, jotta yleisön ymmärrys reformien välttämättömyydelle varmistetaan. Komissio kannustikin jäsenvaltioita käymään keskustelua kansallisista uudistusohjelmistaan sekä kansallisten parlamenttien että sidosryhmien kanssa. Komissio ehdotti myös uudenlaisia menettelyitä maakohtaisten suositusten toimeenpanon parantamiseksi erityisillä sopimusjärjestelyillä, joissa maakohtaisessa suosituksessa todetun reformitarpeen tueksi osoitettaisiin myös taloudellista tukea. (Euroopan komissio 2013.)

Vuonna 2014 eurooppalaisen ohjausjakson prosessi ei kuitenkaan sisältänyt koulutussektorilla minkäänlaista erillistä käsittelyä. Suosituksia käsiteltiin talous- ja rahoituskomitean kokouksessa sekä talouspoliittisessa komiteassa, sosiaalisen suojelun komiteassa työllisyyskomiteassa ja talous- ja rahoituskomiteassa. (ks. Neuvosto 2014b.)

Italian puheenjohtajakaudella syksyllä 2014 neuvosto järjestäytyi jälleen pohtimaan eurooppalaisen ohjausjakson toteutusta ja toimivuutta puolivuotisessa prosessissa, joka kattoi ”kaikki relevantit neuvostokokoonpanot” (Neuvosto 2014a). Useiden muiden neuvostokokoonpanojen rinnalla myös koulutusneuvostolle asetettiin tehtäväksi vaihtaa näkemyksiä ”koulutuksen taloudellisesta kysymyksestä, mukaan lukien Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet työllisyyden ja korkeakoulutuksen alalla” (Neuvosto 2014a).

Italian puheenjohtajakauden koulutusneuvostossa ei hyväksytty neuvoston päätelmiä ohjausjaksoon liittyen. Neuvostossa opetusministerit kävivät poliittisen keskustelun opetusministerien roolista. Puheenjohtajavaltion jäsenmaille lähettämässä neuvoston keskusteluasiakirjassa keskustelua pohjustettiin viittaamalla työllisyys- ja sosiaaliministerien

linjaukseen siitä, että työllisyyskomitea EMCO tekee yhteistyötä neuvoston koulutusta koskevien osien kanssa ”etsien samalla mahdollisuuksia parantaa ja strukturoida tämä yhteistyö paremmin, painottaen todennettuun tietoon perustuvaa keskustelua inhimilliseen pääomaan liittyvistä kysymyksistä.” Italian opetusministeri kutsui kollegoitaan pohtimaan, onko olemassa oleva yhteistyö muiden neuvostokokoonpanojen kanssa riittävä yhteistyömalli vai tulisiko koulutussektorin roolia prosessissa vahvistaa. (Neuvosto 2014d; Neuvosto 2014f.)

Italian kaudella järjestetty opetusministerien keskustelu oli ns. periaatekeskustelu, sen aikana neuvosto ei hyväksynyt päätelmiä tai valmistellut muuta asiakirjaa, jossa olisi kuvastunut opetusministerien yhteinen tahtotila asiaan. Kokous järjestettiin kuitenkin poikkeuksellisesti siten, että puheenjohtajamaiden trion työllisyyspolitiikasta vastaavat ministerit tulivat kuulemaan opetusministerien keskustelua. Kyseisen neuvoston kokouspöytäkirjan mukaan puheenjohtajamaa vei keskustelun yhteenvedon osaksi Eurooppa2020 -strategiaa koskenutta väliarviointia ja toimitti sen ohjausjakson prosessista vastuulliselle yleisten asioiden neuvostolle, joka kokoontui 16.12.2014. (Neuvosto 2014d.) Puheenjohtajamaa kirjasi ministerien näkemyksenä opetusministerien pitävän koulutuksen saamaa roolia Eurooppa2020 -strategiassa tunnustuksena koulutuksen merkittävästä roolista työllistävyyden, innovaatiokapasiteetin ja kilpailukyvyn kehittämisessä. Jäsenmaiden säilyttäessä olennaisen roolin koulutuspolitiikassa, oli EU-yhteistyöllä selkeä lisäarvo. Puheenjohtajamaa totesi useiden ministerien kuitenkin tuoneen esille koulutuksen laajemman yhteiskunnallisen merkityksen esimerkiksi sosiaalisen koheesion ja aktiivisen kansalaisuuden vahvistamisessa. Ohjausjakson suuntaan puheenjohtajan yhteenvedo oli varovaisen oloinen: ministerien todettiin korostaneen sektorien välisen yhteistyön hyötyjä ja yhteistyön tarvetta muiden politiikan alojen kanssa. Opetusministerien viestistä on kuitenkin huomattavissa hienoinen varautuneisuus ohjausjaksoa kohtaan puheenjohtajan todetessa kokouksessa olleen ”kuitenkin yhteinen ymmärrys siitä, että oli tärkeää ylläpitää holistinen tulokulma koulutukseen elinikäisen oppimisen perspektiivistä, alkaen varhaiskasvatuksesta ja jatkuen ammatilliseen koulutukseen ja aikuiskoulutukseen saakka ja että neuvoston koulutuskokoonpanolla tulisi säilyä vastuu näistä sektoreista.” (Neuvosto 2014d.)

Vuonna 2015 eurooppalainen ohjausjakson toimintatavoista ja prosesseista keskusteltiin jälleen. Puheenjohtajamaa Latvian koontiasiakirjan (Neuvosto 2014e) mukaan luotiin jälleen uusi prosessi sen varmistamiseksi, että kaikki relevantit neuvostokokoonpanot pääsisivät lausumaan näkemyksensä Eurooppa 2020 -strategian uudistamisesta. Helmikuussa komissio kävi jäsenvaltioiden kanssa kahdenväliset neuvottelut maakohtaisten suositusten toimeenpanosta. Kevättalvella neuvostokokoonpanot antaisivat jälleen Eurooppa-neuvostolle politiikkakohtaiset näkemyksensä kasvuselvityksen prioriteeteista.

Tässä valossa onkin mielenkiintoista, ettei Latvia kuitenkaan järjestänyt lainkaan koulutusneuvoston kokousta talvella 2015. Koulutussektorin edellisenä vuonna jo vakiintuneeksi katsottu poliittinen rooli jäi toteutumatta. Vuotuisessa komission kasvuselvityksessä, maakohtaisissa analyyseissä, komission työllisyyden suuntaviivoja ja talouspolitiikan laajoja suuntaviivojen osalta kaikki koulutusta koskevat asiat sisältyivät osaksi työllisyyspolitiikan valmisteluprosessia, ja vuotuista kasvuselvitystä 2015 koskeva ja työllisyysuuntaviivoihin liittyvä poliittinen keskustelu käytiin työllisyys- ja sosiaalipolitiikasta vastaavassa neuvostossa. Neuvoston pääsihteeristön 6.3.2015 antamassa eurooppalaista ohjausjaksoa koskevassa päivitetystä etenemistä koskevassa suunnitelmassa koulutuspolitiikan rooliksi kirjataan toukokuussa kokoontuvan koulutusneuvoston käymä periaatekeskustelu eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET2020) väliarvioinnista – eli opetusministerit keskustelevat avoimen koordinaation järjestelmän toimivuudesta ja keskustelu kirjattiin osaksi eurooppalaisen ohjausjakson toimeenpanoa. Varsinainen koulutussektorin rooli ohjausjaksoa koskevaan valmisteluun on kyseisessä asiakirjassa kirjattu vain alaviitteeksi: komission julkaisemat ehdotukset maakohtaisiksi lausunnoiksi ja suosituksiksi valmistelisivat ohjeistuksen mukaisesti talous- ja rahoituskomiteassa, talouspoliittisessa komiteassa, työllisyyskomiteassa ja sosiaalisen suojelun komiteassa. Neuvoston pääsihteeristön ohjeistuksessa ”koulutuskomitean ja korkeiden virkamiesten tasolla kokoontuvan kansanterveystyöryhmän palaute” todetaan vain erillisessä alaviitteessä. Mikä palautteen rooli tai vaikutus valmistelutyöhön olisi, sitä asiakirja ei millään tavalla indikoi. (Neuvoston pääsihteeristö 2015.)

Vuonna 2015 Eurooppa 2020 -strategian päivittämisen yhteydessä tarkennettiin työnjakoa talouspolitiikan ja työllisyyspolitiikan välillä. Talouspolitiikan sihteeristön kirjoittamassa muistiossa korostettiin jälleen, että periaatteena ohjausjaksossa tulisi olla yksi komitea per yksi suositus – eli talouspolitiikan komitea ei kannattanut suositusten käsittelyiden jakamista. Ohjeessa kirjattiin työllisyyspolitiikan alaan komitea EMCO:n vastuulle aktiivinen työvoimapolitiikka, köyhyyden vähentäminen sekä koulutus, taidot ja ammatillinen koulutus. Koulutuskomiteaa paperi ei mainitse. (Economic and financial committee 2015.)

Opetusministerien toive omistajuudesta koulutuspolitiikka koskeviin kysymyksiin oli kirjattu joulukuussa 2014 Eurooppa-neuvostolle menneeseen yhteenvetoon Eurooppa 2020 –prosessin väliarviosta (Neuvosto 2014e). Opetusministerien kannanotot koulutussektorin roolin selkeyttämiseksi eivät kuitenkaan johtaneet konkreettisiin kirjauksiin ohjausjakson juoksutusta ja kulkua koskeneissa ohjeasiakirjoissa 2015. Perinteinen opetusministerien helmikuinen neuvosto jäi vuonna 2015 toteutumatta.



Tarkasteltaessa koulutusneuvoston asiakirjoja vuosina 2015–2017 voi todeta, että vuonna 2015 sovitusta järjestelystä näyttäisi tulleen koulutuksen osalta toistaiseksi vakiintunut käytäntö. Esimerkiksi vuonna 2018 eurooppalaista ohjausjaksoa koskevassa juoksutuksessa neuvoston sihteeristö ei enää mainitse koulutusneuvoston roolia lainkaan. Sosiaali- ja työllisyysnäkökulmia koskevissa tarkasteluissa koulutuskomiteaa ei mainita edes alaviitteissä eikä 15.2.2018 kokoontuvaa koulutusneuvostoa noteerata ohjausjakson prosessiin kontribuoivien neuvostokokoonpanojen listassa. (Neuvosto 2017a) Vuoden 2015 jälkeen koulutusneuvoston asiakirjoissa ei ole viitteitä keskustelusta koskien eurooppalaisen ohjausjakson prosessia tai koulutussektorin roolia.

### *4.3 Koulutusneuvoston pehmennyt valta*

Tarkastelemalla koulutusneuvoston kannanottoja voidaan havaita, että koulutusneuvostossa käyty keskustelu jakautuu selkeästi kolmeen vaiheeseen. Kolmen ensimmäisen ohjausjakson aikana 2011–2013 koulutusneuvosto ja komissio pyrkivät yhteistyössä muodostamaan linkin koulutuspolitiikan, opetusministerien roolin ja ohjausjakson välille. Koulutuspolitiikan alisteisuus suhteessa talouspolitiikkaan, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan vahvistui päätöksentekomenettelyissä selvästi vuosina 2014–2015, ja tämä heijastui myös koulutusneuvoston kannanotoissa. Opetusministerien toive selkeästä menettelystä ohjausjaksoa koskevassa päätöksentekoprosessissa jäi toteutumatta. Opetusministerien odotukset politiikan sisällöistä ja vaikutusmahdollisuuksista olivat edelleen olemassa, mutta institutionaaliset ratkaisut tehtiin muista lähtökohdista. Samanaikaisesti ohjausjakson prosessia kehitettiin voimakkaasti talouspolitiikan ja työllisyyspolitiikan aloilla. Opetusministerien rooli hävisi kokonaan varsinaisen talouspoliittisen keskustelun prosessista. Kokonaan koulutusta koskevan EU:n toimivallan nojalla annettu ET2020 - prosessia koskeva poliittinen valmistelu liitettiin ohjausjakson valmistelukehykseen. Vuosien 2015–2017 osalta voidaan todeta, että koulutuspolitiikan virkamiesvaltaisuuden ja asiantuntijavaltaisuuden kasvu lisääntyi entisestään, mutta toimijuus ja prosessia koskeva substanssivalta keskittyivät nyt kokonaan muille sektoreille kuin koulutuspolitiikan alalle. Päätösvalta keskittyi entistä vahvemmin politiikkasuosituksia valmistelevalle Euroopan komissiolle.

Eri jäsenmaissa on olemassa erilaisia kansallisen koordinaation menetelmiä, joilla koulutussektori pääsee osallistumaan itseään koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja kansallisiin kannanmuodostusprosesseihin muiden toimialojen valmistelussa toteutetun koordinaation kautta. Näin on tilanne myös Suomessa, jossa kansallinen EU-valmistelujärjestelmä ja EU-asioiden

valmistelujaostojen rakenne varmistavat kansallisen kannan valmistelun koordinaatiota (ks esim. Moisio 2014, 50-53). Suomessa koulutussektori pääsee vaikuttamaan koulutuspolitiikkaa koskevaan kansalliseen päätöksentekoon työllisyys- ja talouskysymyksissä.

Kansalliseen valmisteluun osallistumismahdollisuus ei kuitenkaan muuta analyysin havaintoa siitä, että ohjausjakson myötä koulutuspolitiikan alan avoin koordinaatio on EU:n politiikoissa vahvasti risteävien poliittisten viestien kentässä: EU:n talouskasvun katsotaan nojaavan osaamiseen ja koulutuksen asema EU2020 strategiassa nosti koulutuksen EU-yhteistyön tärkeimpien tavoitteiden joukkoon. Samalla koulutuspolitiikasta vastaavien kansallisten poliittisten päätöksentekijöiden toiveet omasta vaikutusvallastaan prosessissa jäivät toteutumatta, ja opetusministerien poliittinen päätöksenteko toimii edelleen Lissabonin sopimuksen nojalla v. 2000 määritellyn poliittisen puitteen nojalla.

Koulutusneuvoston roolia koskevan analyysin tulos on erityisen kiinnostava, jos asiaa talouspolitiikan ohjausta koskevaa demokratiavajetta koskevan kritiikin näkökulmasta. Useat oikeustieteen tutkijat ovat kyseenalaistaneet demokraattisen päätöksenteon edellytykset eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa (Snell 2016; Dawson & Witte 2013; Tuori & Tuori 2014). Unionin toimivallan puuttuminen tietyillä politiikanaloilla on ollut aikanaan tarkoituksellinen ratkaisu, jonka pyrkimyksenä on ollut tasapainottaa integraatioprojektia varmistamalla taloudellisten tavoitteiden ja sosiaalisten arvojen välinen tasapaino siten, että sosiaalisia arvoja koskevat ratkaisut säilyvät kansalaisten demokraattisessa päätöksenteossa eli jäsenmaiden toimivallassa, heijastellen kunkin jäsenvaltion omia poliittisia ja yhteiskunnallisia käsityksiä. Dawson ja Witten (2013, 817-844) mukaan eurokriisin myötä syntyneet päätöksentekorakenteet ohittavat jäsenmaiden demokraattisen päätöksentekoprosessin: jäsenmaiden kansallisilla parlamenteilla, jotka lähtökohtaisesti päättävät jäsenmaiden talousarvioista, ei ole roolia ohjausjaksossa, koska prosessi on aikataulullisesti liian nopea ja rakennettu ainoastaan neuvoston ja komission väliseksi. Euroopan parlamentin rooli on samoin minimaalinen. Poliittinen keskustelu ohjausjakson ohjaukseen liittyvien politiikkasuositusten vaihtoehtoista puuttuu kokonaan, sillä sille ei ole prosessissa jätetty mitään mahdollisuuksia. Dawson ja Witte pitävät unionin pitkän aikavälin vakauden kannalta hyvin vaarallisena sitä, että jäsenvaltioiden julkinen talous ja siihen liittyvät hyvinvointipolitiikkojen alat ovat talousohjauksen prosessissa säädeltävissä ja hallinnoitavissa vailla yhteyttä demokraattiseen poliittiseen päätöksentekoon. Myös Tuorin ja Tuorin mukaan makroekonomisia tavoitteita, arvoja ja politiikkoja viedään äärimmäisen harvoin kansallisvaltioissa perustuslailliselle tasolle, vaan talouspoliittiset sekä keskenään kilpailevien talousteorioiden käyttöä koskevat linjaukset on yleensä jätetty poliittisten prosessien päätösvaltaan. Tässä siis EU:n taloudellinen konstituutio eroaa merkittävästi kansallisvaltioissa yleensä käytössä olevasta mallista. Makroekonomistis-

oikeudellisen järjestelmän pohjana on Tuorin ja Tuorin mukaan liberalistinen talouskäsitys, ja tämä asetelma voi aiheuttaa ristiriitoja erityisesti sosiaalipolitiikassa. (Tuori & Tuori 2014, 38)

# 5 POLITIIKAN KULKEUTUMINEN JA AVOIN KOORDINAATIO EUROOPPALAISEN OHJAUSJAKSON KOULUTUSULOTTUVUUDESSA

Tässä luvussa tarkastelen ohjausjakson piirissä jäsenmaille annettua koulutuspoliittista ohjausta avoimen koordinaation ja politiikan kulkeutumisen kannalta jäsenmaille eurooppalaisessa ohjausjaksossa annetussa maakohtaisessa ohjauksessa vuosina 2011–2017. Pyrin myös analysoimaan ohjauksessa tapahtunutta muutosta suhteessa Koulutus 2020 -työohjelmaan ja avoimeen koordinaatioon.

Analyysissäni havaitsin, että jäsenmaille annetuissa maakohtaisissa suosituksissa korostuu ensisijainen tavoite tukea työllisyyttä. Koulutuspolitiikan alaan laskettavat suositukset liittävät koulutusta koskevat toimet nimenomaisesti työllisyyttä tukeviin tavoitteisiin. Tämä havainto oli odotettavissa maakohtaisten suositusten oikeusperustan nojalla. (Tuori & Tuori 2014, 106-108.) Suosituksissa heijastuu selkeästi se, että tavoitteita asetetaan kahdella eri tasolla: Osa lainsäädäntö- ja reformitarpeista perustellaan koulutusta koskevin perusteluin, esimerkiksi oppimistulosten nostamisen kautta. Lainsäädäntöä ja reformeja koskevissa suosituksissa kuitenkin korostuvat muut kuin suoraan koulutukseen liittyvät perustelut, ohjausjakson perusluonteen mukaisesti näitä ovat työllisyyden tukemiselle asetetut tavoitteet. Muita suosituksista selkeästi nousevia tavoitealoja ovat oppimistulosten parantamista erityisesti yleissivistävässä koulutuksessa sekä sosiaalista inklusiota tukevat toimet. Havaitsin myös, että eurooppalaisen ohjausjakson myötä komission ohjaus näyttäisi laajentuneen Tuorin ja Tuorin kuvaamalla tavalla koulutuksen alan normaalia toimivaltaa pidemmälle, suoraan kansallisen koulutuspolitiikan lainsäädäntöön, reformeihin ja kansallisen rahoituksen järjestämiseen. Seuraavassa perustelen havaintojani.

Käyn läpi analyysini tuloksia kolmessa alaluvussa. Ensimmäisessä alaluvussa analysoin ohjausjakson koulutukseen osoittamia ohjauselementtejä aiempaan avointa koordinaatiota koskevaan tutkimuskirjallisuuteen nojaten. Sisällönanalyysissäni löysin neljä erilaista jäsenmaalle osoitetun koulutuspoliittisen suosituksen tyyppiä, ja ensimmäisessä alaluvussa raportoin suositusten

sisällöistä tämän jaottelun pohjalta. Toisessa alaluvussa pohdin analyysini tulosta yleisemmällä tasolla heijastaen tutkimuskirjallisuuden näkemyksiä avoimesta koordinaatiosta ja erityisesti Dalen näkemyksiä avoimen koordinaation kehittymisestä. Kolmannessa alaluvussa pyrin vastaamaan tutkimuskysymykseeni ja luomaan näkemyksiä siitä, millä tavalla ohjausjakso on muuttanut jäsenvaltioiden asemaa EU:n koulutuspolitiikassa.

Taulukkoon 2 on kirjattu analyysissä käytetty teemoittainen jaottelu sekä kuvattu esimerkein suositusten tyypillisiä sisältöjä ja luokittelun mukaisten suositusten määrät.

**Taulukko 2 Koulutuspolitiikan alaa koskevat maakohtaiset suositukset sisältöteemoittain**

Suosituksen sisältöteema	Edustava esimerkki suosituksen sisältämästä poliittisen siirtymisen viestistä	Suosituksen määrä (249)
<b>Lainsäädäntö ja rahoitus</b>		<b>35</b>
Kehotus reformin toteutukseen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- oppisopimuskoulutusta koskeva reformi</li> <li>- korkeakoulutusta koskeva reformi</li> <li>- koululainsäädännön uudistaminen ja toimeenpano</li> <li>- perusopetusta koskevan reformin toimeenpano</li> <li>- korkeakoulutusta koskevan reformin nopeuttaminen, laatua ja tulosta palkitsevan rahoitusjärjestelmän luominen</li> <li>- ammatillista koulutusta koskevien reformien nopeuttaminen</li> <li>- akkreditointijärjestelmän reformi</li> </ul>	18
Investointi koulutukseen/osaamiseen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- suosituksissa kehoitettiin joko suoraan investoimaan koulutukseen tai suojelemaan koulutusta koskevia investointeja</li> <li>- koulutusta koskevia suosituksia on de facto myös yleisissä julkisissa investointeja koskevissa suosituksissa, nämä suositukset kuitenkin rajatuvat analyysini ulkopuolelle.</li> </ul>	7
Rahoitusjärjestelmän uudistaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- julkisten tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen tulosperäisen rahoituksen lisääminen</li> <li>- korkeakouluhallinnon ja –rahoituksen suuntaaminen koulutuksen työelämärelevanssin ja laadun varmistamiseen</li> <li>- koulutusjärjestelmän rahoituksen tehokkuuden parantaminen</li> </ul>	10
<b>Työelämän tuki</b>		<b>118</b>
Osaamisen kohtaanto-ongelma	<ul style="list-style-type: none"> <li>- toimenpiteitä kohtaanto-ongelman vähentämiseksi</li> <li>- kohtaanto-ongelman vähentäminen lisäämällä ammatillisen koulutuksen houkuttavuutta</li> </ul>	8
Koulutuksen ja elinkeinoelämän yhteyksien parantaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteyksien parantaminen</li> </ul>	10

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- työpaikalla oppimista koskevan säätelykehyksen käyttöönotto</li> </ul>	
Koulutuksen työelämärelevanssin vahvistaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- korkeakoulutuksen sisältöjen muuttaminen vastaamaan elinkeinoelämän tarpeita</li> <li>- matalan taitotason työntekijöiden jatkokoulutus</li> <li>- oppisopimuskoulutuksen ja työssäoppimisen kehittäminen</li> <li>- olennaisten taitojen opettaminen</li> <li>- ”second chance” –koulutuksen vahvistaminen</li> <li>- koulutusjärjestelmän ohjauksen ja rahoituksen uudistaminen tukemaan työelämässä vaadittavia taitoja</li> <li>- ammatillisesti orientoituneen korkeakoulutuksen kehittäminen</li> <li>- kansallisen tutkintorekisterin luominen</li> </ul>	68
Lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen saatavuuden vahvistaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- laadukkaiden ja kokopäiväisten lastenhoitopalveluiden saatavuus</li> <li>- varhaiskasvatuksen saavutettavuuden parantaminen</li> <li>- kokopäivähoidon ja kokopäiväkoulujen alueellisen saavutettavuuden parantaminen</li> <li>- perusteluna myös inklusion ja sosiaalisen koheession lisääminen</li> </ul>	32
<b>Oppimistulosten parantaminen</b>		<b>23</b>
Opettajia tukevat toimet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opettajan ammatin houkuttavuuden lisääminen</li> <li>- opettajankoulutuksen parantaminen</li> <li>- heikommissa asemassa oleville ryhmille tarkoitetun erillisen opettajankoulutusjärjestelmän toteuttaminen</li> </ul>	10
Oppimistulosten parantaminen (PISA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- oppimistulosten parantaminen palkitsemalla laatua opetuksessa ja korkea-asteella</li> <li>- huonoja oppimistuloksia saavuttavien oppilaiden ja koulujen tukeminen</li> <li>- kansallisen lukutaito-ohjelman toimeenpano</li> <li>- laajan oppilaiden oppimistuloksia arvioivan järjestelmän rakentaminen</li> </ul>	13
<b>Sosiaalisen inklusion edistäminen</b>		<b>65</b>
Elinikäiseen oppimiseen pääsy (Koulutus2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kohdennettuja toimenpiteitä matalan osaamistason ja ikääntyvien tukemiseksi</li> <li>- aikuisten osallistumisasteen tukeminen</li> <li>- elinikäisen oppimisen strategia</li> </ul>	5
Koulunkäynnin keskeyttämisen vähentäminen (Koulutus2020, EU2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- koordinoitua toimenpiteitä koulupudokkuuden vähentämiseksi</li> <li>- vahvistetaan/nopeutetaan/jatketaan toimia keskeyttämisen vähentämiseksi</li> </ul>	14

	- koulupudokkuuden vähentämisen strategia	
Romaniväestön huomioiminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- romaniväestön osuuden kasvattaminen varhaiskasvatuksessa ja normaalissa perusopetuksessa</li> <li>- toimeenpanna tiukasti säännöt, jotka asettavat lapsen koulunkäynnin lapsilisän ehdoksi</li> <li>- vähentää romaniväestön koulupudokkuutta</li> </ul>	21
Maahanmuuttajia koskevat toimet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- osaamistulosten parantaminen</li> <li>- maahanmuuttajien osaamisen ja tutkintojen tunnustamisen parantaminen</li> <li>- ammatillisen koulutuksen kehittämien erityisesti maahanmuuttajaväestön työllistyvyyden parantamiseksi</li> </ul>	11 suositukset kohdistuvat suppealle maajoukolle
Heikommassa asemassa olevien tukeminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- heikommassa asemassa olevien osaamistason parantaminen</li> <li>- tuki heikommassa asemassa olevien alueiden kouluille ja heikompien oppimistulosten oppilaille</li> <li>- koulutuksen inklusiivisuuden lisääminen</li> <li>- systemaattisen lähestymistavan luominen segregaaation vähentämiseksi</li> </ul>	14
Muut	- lisäksi yksittäisinä suosituksina huomiota kiinnitettiin strategiseen suunnitteluun koulutuksessa yleensä sekä koulutusta koskeviin alueellisiin eroihin	

## 5.1 Koulutuspoliittisten suositusten sisältöteemat

### 5.1.1 Lainsäädäntö ja rahoitus

Aineistosta löytyi 35 maakohtaista suositusta, joissa jäsenvaltioita kehoitetaan uudistamaan koulutusta koskevia hallintomallejaan ja lainsäädäntöään. Yleisellä tasolla annettuja kehotuksia toteuttaa koulutuksen alan reformi tai lainsäädännön uudistus on suunnattu yleissivistävään koulutukseen (suosituksessa ”koulut” tai ”kouluopetus”), ammatilliseen koulutukseen ja korkeakoulutukseen. Rahoitusta koskeva uudistussuositus kohdistuu yleisimmin korkeakoulutukseen ja erityisesti tulosperustaiseen rahoitusjärjestelmään siirtymiseen. Akkreditointi- ja laatu järjestelmien rakentaminen nähdään tarpeellisina joidenkin jäsenmaiden osalta. Yleissivistävän koulutuksen osalta suosituksissa viitataan useimmiten olemassa olevan reformin toimeenpanemiseen ja läpiviemiseen, jopa kiirehtimiseen, näiden osalta suosituksissa ei ole viitteitä kokonaan uusien reformien aloittamisesta. Suuressa osassa reformeja koskevista

suosituksista reformin tarve liitetään laatua koskevaan palkitsemiseen ja työllistymisen kannalta relevanttien taitojen kouluttamiseen. Ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien uudistaminen ja oppisopimuskoulutuksen lisääminen nähdään tavoitetta tukevinä keinoina. Reformitarpeita perustellaan myös sosiaalisella inklusiolla, esimerkiksi heikommassa asemassa olevien koulutuksen saavutettavuuden tukemisen kautta.

*”Implement the planned reforms of higher education concerning, in particular, the establishment of quality-rewarding financing model, reform of the accreditation system, consolidation of the institutions and promotion of internationalization.”*  
(Neuvoston suositus Latvialle 2013)

*“Ensure that public funding better rewards the quality of higher education and research.”* (Neuvoston suositus Italialle 2014)

Kuten aiemmin tutkimuksessa on todettu, Koulutus 2020 -strategiset puitteet eivät pyri ohjaamaan kansallista koulutusta koskevaa lainsäädäntöä, unionin valta koulutuksen alalla noudattaa koulutusta koskevaa toimivaltaa (ks. esim. Moisio 2014). Järjestelyssä jäsenvaltiot koordinoivat politiikkaansa yhteisesti sovittujen askelmerkkien avulla. Koulutuksen alalla prosessit on asetettu vuosikymmenittään. (Maniscalco 2015, 134) Kuten Tuori ja Tuori kuvaavat, myös talouspolitiikan alalla jäsenmaiden valvomiseksi toteutettu jatkuvan monitoroinnin järjestelmä perustui pohjimmiltaan pehmeään valtaan, jonka ensisijaisena tavoitteena oli varmistaa, että jäsenvaltioiden budjettialijäämät pysyvät tietyissä rajoissa. Alun perin olennaisia toimintatapoja olivat vertaisarviointi ja muut soft law -instrumentit, mutta myös formaalit sanktiot ovat olleet alusta alkaen mahdollisia. (Tuori & Tuori 2014, 34-35.)

Onkin kiinnostavaa, että koulutusta koskevissa eurooppalaisen ohjausjakson suosituksissa otetaan kantaa suoraan reformin toteuttamisen keinoihin. Reformien ja lainsäädännön tavoite on joissakin suosituksissa selkeästi yksilöity, esimerkiksi koulupudokkaiden vähentäminen tai romanivähemmistön aseman tukeminen. Suuressa osassa suosituksia reformin tarvetta tai tavoitetta ei ole avattu millään tavalla, ja osassa suosituksista selkeästi viitataan jo olemassa olevaan uudistusprosessiin. Tällöin suositus antaa siunauksensa tämän valitun linjan jatkamiselle. Suosituksilla, joilla jäsenvaltioita kehoitetaan toteuttamaan koulutusta koskevia reformeja ja lainsäädäntöä pyritään ensisijaisesti yhteen tavoitteeseen, makrotalouden vakauttamiseen ja työllisyyttä edistäviin toimiin.

Koulutusta koskeva unionin toimivalta antaa mahdollisuuden toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa täydentävää ja yhteistyötä tukevia toimia. Eurooppalaisen ohjausjakson myötä komission ohjaus näyttäisi laajentuneen tavanomaista koulutusalan toimivaltaa pidemmälle, suoraan kansallisen koulutuspolitiikan lainsäädäntöön, reformeihin ja kansallisen rahoituksen



järjestämiseen. Tässä havaintoni on linjassa talouspolitiikan oikeudellista perustaa koskevan tutkimuskirjallisuuden kanssa. (Dawson & Witte 2013, 825; Tuori & Tuori 2014, 112.) Suosituksissa tavoitteiden asettamista koskeva kaksitasoisuus heijastuu selkeästi. Osa lainsäädäntö- ja reformitarpeista perustellaan koulutusta koskevin perusteluin, esimerkiksi oppimistulosten nostamisen kautta. Lainsäädäntöä ja reformeja koskevissa suosituksissa kuitenkin korostuvat muut kuin suoraan koulutukseen liittyvät perustelut, ohjausjakson perusluonteen mukaisesti näitä ovat työllisyyteen ja talouspolitiikalle asetetut tavoitteet.

### 5.1.2 Työelämän tuki

Toisena teemakokonaisuutena erittelin aineistosta ne suositukset, joissa korostui näkemys koulutuksen roolista työvoiman tuottajana ja näkemys osaamisen kohtaanto-ongelmasta makrotaloudellisena uhkana. Tässä kategoriassa annetut suositukset nojaavat suoraan ohjausjaksoa koskevaan oikeusperustaan ja tavoitteenasetantaan. Havaitsin, että työelämärelevanssia lisäävät suositukset ovat aineiston selkeästi suurin ryhmä.

Koulutuksen ja työelämän yhteyksien parantaminen, opetussisältöjen ja taitojen työmarkkinarelevanssi ja työelämän kannalta olennaisten taitojen opettaminen olivat olennaisessa osassa tähän teemaan sijoittuvissa suosituksissa. Ammatillisen koulutuksen suosion vahvistaminen ja erityisesti oppisopimuskoulutusjärjestelmän ja erilaisten työssä oppimisen muotojen kehittämisen nähtiin vahvistavan koulutuksen työelämärelevanssia. Korkeakoulutuksen osalta suositukset keskittyvät kandidaattitutkintojen työelämärelevanssin parantamiseen. Eurooppalaisen nuorisotakuun toimeenpano ja varhainen puuttuminen syrjäytymisen ehkäisemiseksi liittyvät toimenpiteinä tämän teeman suosituksiin. Koulutuksen järjestäjien ja työelämän kumppanuuksien vahvistaminen nähdään tapahtuvan erilaisilla kannustimilla, partnerisopimuksilla ja opetussisältöihin liittyvän yhteistyön vahvistamisella. Yhdessä suosituksessa ehdotetaan myös työpaikalla oppimista koskevan säätelykehyksen käyttöönottoa, suosituksessa viitattaneen kuitenkin jo olemassa olevan reformin toimeenpanoon.

*”Further align tertiary education with the needs of the labour market and improve access for disadvantaged people.” (Neuvoston suositus Romanianlle 2013).*

Elinikäisen oppimisen edistämiseen liittyvät tavoitteet voi tässä tutkimuksessa sijoittaa sekä työelämän tukea koskeviin suositusteemoihin että sosiaalisen inklusion vahvistamisen teemoihin. Aiemmissa, vuosien 2011–2015 suosituksissa korostuu yleisempi suositus elinikäiseen oppimiseen osallistumisen kasvattamisesta tai elinikäisen oppimisen edistämisestä yleensä. Matalan taitotason

omaavien henkilöiden osaamisen parantamista koskevat suositukset yleistyvät tutkimusjakson loppua kohden, ja huomio kiinnittyy työntekijöiden jatkokoulutusmahdollisuuksien edistämiseen.

Volles (2016) taustoittaa elinikäisen oppimisen edistämisen olleen lähes 40 vuotta yksi EU:n koulutusyhteistyön vaikutusvaltaisimmista prioriteettiteemoista, jonka kautta unioni on pyrkinyt löytämään ratkaisuja työttömyyteen, innovaatioiden edistämiseen ja yrittäjyyteen, sosiaaliseen osallisuuteen ja aktiiviseen kansalaisuuteen. Teema on samalla tavalla keskeinen myös OECD:n koulutuspoliittisessa toiminnassa. Kuten Kallo (2009, 106–107) on kuvannut, molemmat järjestöt näkevät elinikäisen oppimisen kattavan ikäryhmät esiopetuksesta aikuiskoulutukseen, sen laajan kansantaloudellisen merkityksen sekä vaikutuksen sosiaaliseen koheesioon. Siinä, missä OECD painottaa taitoja ja tulosten mitattavuutta, on EU korostanut tavoitteissaan liikkuvuuden ja osallisuuden edistymistä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna on erinomaisen mielenkiintoista, kuinka vähän maakohtaisissa suosituksissa (aineistossani löytyy yhteensä 5 suositusta) käytetään elinikäisen oppimisen kontekstia.

Suurella osalla suosituksissa jäsenmaita vaaditaan uudistamaan koulutusjärjestelmiään siten, että ne tuottavat työelämässä relevantteja taitoja. Jäsenmaiden oletetaan tietävän, millaisia taitoja työelämässä vaaditaan. Ongelmana nähdään, ettei koulutusjärjestelmä vastaa tähän tarpeeseen. Suosituksissa ei yksilöidä, missä työelämässä tarvittavien taitojen määritelmä toteutettaisiin. Jäsenmaita ei myöskään ohjeisteta ennakoimaan työmarkkinoilla olennaisia taitoja. Suosituksissa ”työmarkkinat” nähdään olemassa olevana, jopa stabiilina tilana, jossa responsiivisuuden vaade kohdistuu osajien tuottajalle, koulutusjärjestelmälle.

Tässä mielessä voidaan todeta, että elinikäisen oppimien tematiikan ja tavoitteiden rooli maakohtaisissa suosituksissa on pienempi kuin EU:n koulutuspolitiikassa on yleisesti kuvattu, ks. esim. Volles (2016). Työelämärelevanssia koskevat suositukset kuvataan lähinnä matalaa taitotasoa tai taitoja yleensä käsittelevässä kontekstissa.

Analyysissäni päädyin sijoittamaan myös lasten päivähoitoa – tai varhaiskasvatusta, kuten yhdessä suosituksessa mainittiin – koskevat suositukset työmarkkinarelevanssia tukevien suositusten alle. Laadukkaiden ja kohtuuhintaisten kokopäiväisten päivähoitopalveluiden saatavuus nähdään suosituksissa olennaisina keinoina naisten työllistymisen tukemiseksi. Jäsenmaiden tilannetta kommentoidaan sekä yli- että alle kolmivuotiaiden lasten osalta. Joissakin suosituksissa päivähoitopalveluiden lisäksi suositellaan esiopetuksen järjestämistä, alueellisen saatavuuden parantamista tai jopa kokonaiskoulupäivään siirtymistä, kuten Saksalle vuosina 2013 ja 2014.

### 5.1.3 Oppimistulosten parantaminen

Aineistossa esiintyy selvästi kaksi suositustyyppiä, jotka linkittyivät toisiinsa. Oppimistulosten parantaminen yleisellä tasolla asetettiin tavoitteeksi useissa suosituksissa. Opettajien ammattitaidon ja ammatin houkuttelevuus näyttäytyi tärkeänä väylänä vaikuttaa oppimistulosten parantamiseen kouluopetuksessa. Toisena merkittävänä keinona suosituksissa esiintyi laatua koskevien palkitsemisjärjestelmien ja oppimistulosten laatua koskevien arviointi- ja monitorointijärjestelmien rakentaminen. Esimerkiksi Espanjalle suositeltiin 2013 koulutuksen työelämärelevantssin parantamista ”*by introducing a comprehensive monitoring system of pupil’s performance by the end of 2013*”. Opettajien urapolkujen varmistaminen ja tukeminen nähtiin myös jäsenvaltioiden tehtävänä.

En sisällyttänyt tutkimusaineistooni maakohtaisten suositusten tausta-aineistoina toimivia arvioita jäsenmaiden tilanteista ja toteutetuista toimenpiteistä, koska totesin aineiston laajentuvan tämän pro gradu -tutkielman kannalta tarpeettomasti. Oppimistuloksia koskevia suosituksia analysoidessani kuitenkin totesin, että tekemäni rajauksen voi vahvasti kyseenalaistaa, ja sisällytin aineistooni joitakin maakohtaisten suositusten tausta-aineistoja. Näiden perusteella voi todeta, että suositukset perustuvat OECD:n kansainvälisten oppimistulosarviointien tuloksiin, jotka toimivat myös EU:n oman Education and Training Monitor –seurannan vertailuaineistona. Oppimistuloksia seuraavan järjestelmän luominen nähtiin suosituksissa keinona parantaa oppimistuloksia ja koulutuksen työelämärelevantssia. Linjaus on sikäli mielenkiintoinen, etten löytänyt koulutusneuvoston kannanotoista tutkimuksen aineistossa toteutuvana seuranta-aikana selkeää kantaa, jossa oppimistulosten seurantajärjestelmä asetettaisiin jäsenmaille osoitetuksi tavoitteeksi yleissivistävän koulutuksen puolella.

Oppimistulosten seurantaa koskevien tavoitteiden ilmenemisen EU:n ohjausjakson koulutuspolitiikan alan tavoitteessa voi tulkita koulutuspoliittiseksi kulkeutumiseksi OECD:n keinovalikoimasta osaksi EU:n koulutuspoliittista keinovalikoimaa.

Oppimistulosten osalta minua kiinnosti erityisesti yhden jäsenmaan, Ruotsin, saamien suositusten tilanne. Ruotsin PISA-tulokset ovat julkisessa keskustelussa Ruotsissa jatkuvasti voimakkaan keskustelun kohteena. Onkin erittäin kiinnostavaa, ettei Ruotsi nouse lainkaan varsinaisissa maakohtaissa suosituksissa esille oppimistulosten parantamisen näkökulmasta. Esimerkiksi vuosina 2015–2017 Ruotsi ei saanut koulutusta koskevaa maakohtaista suositusta lainkaan. Maakohtaisten suositusten perusteluissa vuonna 2016 komissio toteaa PISA-tulosten heikentyneen Ruotsissa enemmän kuin missään muussa OECD-maassa, pitäen heikennystä riskinä

Ruotsin pitkän aikavälin kilpailukyvyille. Lisäksi tausta-asiakirjassa nostetaan esille osaamistason eriävyys maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestön oppilaiden välillä sekä rahoitusjärjestelmään liittyvät ongelmat.

#### 5.1.4 Sosiaalisen inklusion edistäminen

Selkeästi oman suosituskategoriansa muodostavat suositukset, jotka kannustavat jäsenvaltioita kehittämään erilaisia tukitoimenpiteitä heikommassa asemassa oleville ryhmille, kuten vähemmistöille, sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleville tai heikkoja oppimistuloksia saaville oppilaille tai matalan osaamistason työntekijöille (tässä viimeisessä ryhmässä on päällekkäisyyttä aiemman, työelämän tukemiseen liittyvän suositustyyppin kanssa). Näiden suositusten tavoitteen voi yleisellä tasolla todeta liittyvän sosiaalisen inklusion ehkäisemiseen. Suosituksia koskevien kirjausten sisällöt ovat valtaosassa suosituksia hyvin yleisiä kehotuksia jonkun väestöryhmän aseman parantamiseksi. Joissakin suosituksissa toimenpiteistä käytetään erityistermejä, jolloin oletettavasti suosituksen kohteena on jo olemassa olevan politiikkatoimenpiteen toimeenpano tai vahvistaminen.

Omina ryhminään suosituksissa nousevat maahanmuuttajat ja romanit, joita koskevissa suosituksissa tavoite on samankaltainen, koulutuspalveluiden ja varhaiskasvatuksen saavutettavuuden ja pääsyn parantaminen. Maahanmuuttajia koskevissa suosituksissa mainitaan myös tarve parantaa tutkintojen tunnustamista. Yleinen piirre suosituksissa on kohdennettujen toimenpiteiden suuntaaminen erityisryhmille. Romanivähemmistön suhteen suositellaan jo toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta koskevien seurantajärjestelmien rakentamista.

Sijoitin tähän kategoriaan myös elinikäisen oppimisen edistämistä koskevat suositukset, joissa on kuitenkin tunnistettavissa selkeä linkitys myös työelämää edistäviin suosituksiin, kuten aiemmin on todettu. Suosituksissa elinikäisen oppimisen määritelmää ei täsmennetä määrein tai käsittein, suositukset kohdistuvat elinikäisen oppimisen edistämiseen tai sitä koskevien strategioiden hyväksymiseen. Tässä mielessä suositusten käyttämä elinikäisen oppimisen määritelmä näyttäisi olevan yhteydessä Koulutus 2020 –tavoitteisiin.

## 5.2 *Maakohtaiset suositukset ja avoin koordinaatio*

Yleisellä tasolla aineistossa kävi ilmi suositusten luonteen muuttuminen ohjausjakson alkuvuosien laajoista suosituksista vuoden 2015 jälkeen fokusoidumpiin ja suppeampiin. Tämä näkyy selkeästi

myös annettujen suositusten numeraalisessa määrässä, joka vähentyy vuoden 2015 jälkeisissä ohjausjaksoissa.

Aineistosta käy selkeästi ilmi, että ohjausjakson ensimmäisillä kierroksilla lähes kaikki jäsenvaltiot saivat koulutuspolitiikan alaan kuuluvia suosituksia ja suositukset olivat runsassisältöisiä. Vuodesta 2015 alkaen koulutuksen alan suosituksia ei ole annettu kaikille jäsenmaille, ja suosituksen ulkopuolelle jääneet jäsenvaltiot vaihtelevat vuosittain.

Ohjausjaksossa annetut suositukset ovat virallisesti neuvostolta mutta käytännössä komissiolta tulevaa ohjausta jäsenmaan kansallisten toimenpiteiden suuntaamiseksi tai jo olemassa olevien toimenpiteiden jatkamiseksi ja edistämiseksi. Puhtaasti koulutusta koskevaa tavoitteenasetantaa suosituksissa on vähän, suosituksissa vaikuttaa makrotaloudellinen tavoitteenasetanta. Suosituksissa ei oteta kantaa EU:ssa tapahtuvaan kehittämiseen tai yhteisiin tavoitteisiin, vaan jäsenmaan edistymiseen ja tilanteeseen, kuitenkin EU:n keskivertaista suoriutumista peilaten. Suosituksissa komissio keskustelee jäsenvaltion olemassa-olevien toimien kanssa joko niitä suoraan tukien tai kyseenalaistaen, esimerkiksi toivomalla toteutettujen uudistusten monitorointia ja tilannearvioita vaadittavista jatkotoimista. Toisin kuin Koulutus2020 –prosessin kautta toteutuvat suositukset, ohjausjakson kautta annetut suositukset ovat yksisuuntaisia, neuvostolta jäsenmaalle annettuja, mutta niihin sisältyy dialogielementtejä, sillä komission politiikkaa ohjaavan ja monitoroivan ja jäsenmaan toimeenpanevan roolin välillä käydään dialogia. Niissä suosituksissa, joissa suositus tukee olemassa olevan reformin toteuttamista, komission roolina on toimia jäsenmaan politiikan legitimoijana.

Virallisen oikeusperustan puuttuessa ohjausjakson kautta tapahtuvan koulutuspoliittisen ohjauksen voi täten edelleen tulkita toteuttavan avoimen koordinaation ja pehmeän vallan periaatteita: yhteisesti asetettuja tavoitteita, joita kohti jäsenmaa pyrkii kansallisilla toimillaan siten, että edistymistä seurataan ja siitä raportoidaan. Olennainen ero on mielestäni siinä, että suosituksia koskeva tavoitteenasetanta on asetettu Koulutus 2020 -prosessin ja koulutusneuvoston sijaan makrotaloudellisessa kontekstissa, ei koulutuspolitiikan kontekstissa. Toinen olennainen ero näyttäytyy OECD:n roolin vahvistumisena ohjauksen taustana: maakohtaisten suositusten perustelut nojaavat OECD:n kansainvälisten vertailututkimusten tuloksiin. Suosituksissa on myös viitteitä siitä, että komissio on valmistelussaan suosinut OECD:n politiikkasuosituksia EU:n koulutusneuvoston sijaan. Nämä molemmat eroavaisuudet näyttäytyvät jäsenmaille asetettujen suositusten sisällöissä, jotka heijastavat sekä makrotaloudellisia intressejä että OECD:n vertailujen tuloksia.

Tarkasteltaessa esimerkiksi työelämän tukea koskevien suositusten kategoriaa, suositusten lukuisasta määrästä huolimatta sisällöissä jäsenmaille on vain vähän variaatioita. Kiinnostavaa

onkin se, että komissio nostaa hallinnolliseen järjestämiseen liittyvät menettelyt, kuten laadunvarmistus-, akkreditointi- ja oppimistulosseurantajärjestelmät merkittävään rooliin tavoitteissa. Myös oppisopimuskoulutuksen järjestäminen toistuu hyvin usein jäsenmaalle suositeltuna menetelmänä. Asian tarkasteleminen aiemman tutkimuksen näkökulmasta avaa mielenkiintoisia perspektiivejä.

Rusitorun mukaan integraatiota pyritään ohjaamaan asettamalla yhteisiä tavoitteita, joilla pyritään luomaan yhteisiä tulkintoja (Rusitoru 2015, 699–100). Komission voi tässä mielessä nähdä pyrkivän luomaan johdonmukaisesti yhteisiä tulkintoja koulutuspolitiikan suuntaamisesta työllisyyden tueksi nostamalla suosituksilla tiettyjä menettelyitä suosituimmuusasemaan. Huomattava tässä on, etteivät maakohtaiset suositukset sisällä pohdintaa vaihtoehtoisista toteutustavoista, eikä itse prosessiin sisälly mahdollisuutta käydä tätä pohdintaa.

Dalen (2005, 53) mukaan avoimen koordinaation vaikuttavuus syntyy jäsenmaiden poliittisten toimien depolitisoimisesta, niiden lähentymisestä prosessin myötä sekä hallintomallin tarkoituksellisesta eurooppalaistamisesta. Tämä näkökulma näyttäisi pätevän hyvin myös ohjausjakson kautta annettuihin suosituksiin. Vaikka jäsenmaiden saamat suositukset ovat yksilöllisiä ja ne perustuvat jäsenvaltion tilanteeseen, suositusten sisällöllinen samankaltaisuus ja erityisesti suositeltujen hallintomenettelyiden toistuminen toteuttaa käytännössä Dalen mainitsemaa lähentymistä. Vastaavasti kuin avoimessa koordinaatiossa, jäsenmaiden saamat maakohtaiset suositukset muuttavat politiikkatoimenpiteet teknisiksi valmisteluasioiksi ja yhteys poliittiseen päätöksentekoon heikkenee. Poliittisen arvion sijaan valmistelu tehdään taloudellisten intressien nimissä. Koulutus 2020 -prosessissa poliittinen päätöksentekovalta EU-tason tavoitteista on kuitenkin selkeästi kansallisesta koulutuspolitiikasta vastaavilla poliittisilla päätöksentekijöillä koulutusneuvoston kautta. Ohjausjaksossa depolitisoituminen toteutuu vahvasti myös varsinaisessa päätöksentekoprosessissa, jossa opetusministereillä ei EU-tasolla ole roolia, kuten tutkimuksen luvussa 4 todettiin.

Ohjausjakson ja Koulutus 2020 -prosessien välillä löytyy myös eroja. Erityisesti eroavaisuuksia löytyy suhteessa jäsenvaltion vastuuseen. Koulutus 2020 -prosessi asettaa tavoitteita jäsenmaille siten, että tavoitteiden saavuttamisen vastuu ei kohdistu yksittäiselle jäsenmaalle. Vastuu on Dalen katsannossa ylisektoraalinen Euroopan tasoinen ongelma, jossa ratkaisuja ei voida palauttaa yksittäisen jäsenvaltion tasolle. Tällä tavalla sekä ongelman laajuus että siihen vastaaminen nostetaan eurooppalaisiksi kysymyksiksi, ja jäsenvaltioiden kykyä vastata ongelmaan jatkuvasti epäillään (Dale 2005a, 136; Dale 2006, 30). Ohjausjaksossa suosituksia annetaan ja niiden toteutumista seurataan molemmilla tasoilla. Ohjausjaksossa toteutuu yleistä EU-tason edistymistä koskevaa tarkastelua yleisellä poliittisella tasolla. Koulutuspolitiikan osalta kuitenkin maakohtaisen

edistymisen seuranta painottuu, sillä opetusministereillä ei ole roolia ohjausjakson tarkastelun prosessissa, eikä tilaisuutta yhteiseen koulutuspolitiikan alan suosituksia tai edistymistä koskevaan tarkasteluun näin ole. Vastuu suositusten toimeenpanosta on ainoastaan jäsenmaalla. Suosituksissa käytetään ilmauksia, joissa jäsenmaata kehoitetaan toimeenpanemaan uudistuksia ja seuraamaan toimeenpanon edistymistä. Tässä mielessä komission voi katsoa oletettavan jäsenvaltioiden olevan kyvykkäitä suositusten toimeenpanoon.

Maniscalco (2015, 136, 152) katsoo avoimen koordinaation tiivistäneen ja lähentäneen jäsenvaltioiden yhteistyötä luomalla uudenlaisen yhteistyörakenteen kansallisten politiikkojen käsittelemiseen. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna ohjausjakso näyttäisi poikkeavan avoimesta koordinaatiosta. Eurooppalaisen ohjausjakson myötä koulutusosalalle on syntynyt ainoastaan yksi uusi rakenne, virkamiestasolla toteutuva työllisyyskomitean kokous, jossa jäsenvaltiot keskustelevat temaatteisesti maakohtaisten suositusten etenemisestä ja arvioivat toistensa suorituksia komission antaman ohjeistuksen mukaisesti siten, että koulutuskomitean edustajat on kutsuttu mukaan. Opetusministerien toiveet omasta roolista ohjausjaksossa eivät toteutuneet. Tässä mielessä eurooppalainen ohjausjakso ei ole luonut jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä koulutuksen alalla tiivistäviä rakenteita tai elementtejä. Ohjausjakson vaatima tiedonkeruu, raportointi ja seuranta sekä komissioon perustetut maakohtaiseen seurantaan erikoistuneet rakenteet ovat tiivistäneet jäsenvaltioiden ja komission yhteyksiä. Nämäkin yhteydet toimivat pääasiassa virkamiestasolla vailla poliittista ohjausta.

EU:n koulutuspolitiikan alaa koskevan virkamiesvaltaisuuden voi näin todeta vahvistuneen kahdella eri tavalla: poliittisen päätöksentekijäroolin poistumisena sekä kahden uudenlaisen virkamiestasaisen vaikuttamisväylän muodostumisena. Näkisin tämän vahvistavan pehmeän vallan kautta alkanutta EU:n koulutuspoliittisen ohjauksen depolitisoitumiskehitystä, edelleen kahdella tasolla. Eurooppalaisen ohjausjakson prosesseihin ja menettelyihin ei sisälly roolia opetusministerien poliittiselle harkinnalle ohjausjakson kautta annettua koulutuspoliittista ohjausta kohtaan. Ohjausjakson prosessista puuttuu myös kokonaan menettely, jossa komission koulutuspoliittista ohjausta tarkasteltaisiin, sitä seurattaisiin tai analysoitaisiin. Maakohtaisissa suosituksissa ilmaistut koulutuspoliittiset suositukset makrotaloudellisen tilanteen ja vakauden tukemiseksi otetaan annettuina, eikä poliittista keskustelua komission tavoitteista tai vaikutteista koulutuksen alalla käydä. Jäsenmaan tasolla depolitisoitumiskehitys etenee entistään pidemmälle komission valmisteluiden keskittyessä virkamiestason kontakteihin.

### *5.3 Maakohtaiset suositukset politiikkaoppimisena ja politiikan kulkeutumisena*

Seuraavassa vedän yhteen tässä luvussa esittämäni analyysin tuloksia. Samalla selvitän, millaisia näkökulmia politiikkaoppimista ja politiikan siirtymistä koskeva teoreettinen viitekehys voi tarjota ohjausjaksoon ja sen mahdolliseen vaikuttavuuteen.

Grek (2012, 43) määrittelee poliittisen oppimisen sosiaalisesti politiikan omaksumiseksi, jossa poliittisten ongelmien tai tavoitteiden osalta saavutetaan uudistettuja ymmärryksiä. Lange ja Alexiadou määrittelevät politiikkaoppimisen sosiaalisena prosessina neljässä erilaisessa kategoriassa. (1) Yhteinen politiikkaoppiminen keskittyy ei-mitattaviin, kvalitatiivisiin piirteisiin koulutusjärjestelmissä. (2) Kilpaileva politiikkaoppiminen puolestaan hyödyntää indikaattori- ja vertailuarvotietoa jäsenmaiden koulutuspolitiikkoja koskien. (3) Imperialistiseksi oppimiseksi kutsutaan tilannetta, jossa jäsenmaa pyrkii saamaan omaa koulutuspoliittista agendaansa järjestelmällisesti valta-asemaan ja vaikuttaa komission toimintaan tavoitteen saavuttamiseksi. (4) Pinnallinen oppiminen puolestaan kuvaa tilannetta, jossa jäsenvaltio pyrkii minimoimaan EU-politiikan vaikutukset kotimaiseen agendaan esimerkiksi tarkoituksellisella passiivisuudella. (Lange & Alexiadou 2010, 452–455)

Jäsenmaiden saamat maakohtaiset suositukset liittyvät sosiaaliseen, vuorovaikutteiseen prosessiin. Prosessin luonne on kuitenkin Koulutus 2020 -prosessin monenkeskisyyteen verrattuna erilainen: se perustuu komission ja jäsenvaltion kahdenväliseen tiedonvaihtoon. Komissiolle on tullut uudenlainen valta-asema jäsenmaata koskevien suositusten valmistelijana, ja jäsenvaltiolle alisteinen asema suositusten hyväksyjänä ja toimeenpanijana. Suosituksia tarkasteltaessa voi todeta, ettei niiden tausta ole helposti analysoitavissa. Osa suosituksista perustuu selkeästi EU:n yhteisiin tavoitteisiin tai OECD:n vertailuindikaattoritietoon. Tällöin jäsenmaalle suositeltu politiikkaoppiminen perustuu viitattavissa olevaan dataan. Osa suosituksista keskittyy jäsenmaan jo olemassa olevien toimien toimeenpanon vahvistamiseen. Tällöin voi olettaa suosituksen perustuvan komission ja jäsenvaltion asiasta käymään vuorovaikutukseen. Ohjausjaksossa korostuu yhteistyön kahdenvälinen konsensuaalinen luonne, joka vastaa hyvin paljon Moision (2014) väitöskirjassaan kuvaamaa ”politiikan pyöräytystapaa”, jossa tuki halutuille kansallisille toimenpiteille haetaan ”EU:lta”.

Ohjausjaksoa koskevassa aineistossani ei nouse esille hyvien käytäntöjen käyttöä koskevia esimerkkejä. Jäsenmaille ei ehdoteta käyttöön jossakin toisessa jäsenmaassa hyväksi todettua käytäntöä, diskurssi asiasta puuttuu kokonaan. Jäsenmaan saamat suositukset ovat maakohtaisesti suunnattuja ja tilanteen mukaan räätälöityjä. Tässä mielessä Langen ja Alexiadoun kategorisoinnista ensimmäinen, hyvien käytäntöjen vaihto, ei näyttäisi soveltuvan ohjausjakson kautta tapahtuvaa



politiikan siirtymistä kuvaamaan. Ohjausjakson suositukset pohjaavat vahvasti OECD:n vertailutietoon sekä EU:n taloudelliseen seurantaan.

Toinen kategorioista, kilpaileva politiikkaoppiminen, näyttäisi tässä mielessä soveltuvan hyvin kuvaamaan ohjausjakson politiikkaoppimisen luonnetta. Huomattava on kuitenkin ero vertailutiedon käytössä. Koulutus 2020 -prosessin pehmeä valta perustuu koulutuksen alan vertailu- ja seurantatietoon. Ohjausjaksossa koulutuspolitiisen suosituksen voi saada myös talouspoliittisen seurantatiedon perusteella.

Langen ja Alexiadoun kolmatta kategoriaa, imperialistista politiikkaoppimista koskeva analyysi vaatisi aineistolta tarkempaa analysointia suositusten taustalla vaikuttavista vaikutteista. Tässä tutkielmassa siihen perehtyminen ei ole mahdollista. Tarkasteltaessa komission roolia politiikkasiirtämisen kentällä sitä voisi pitää imperialistisena, sillä komissiolla on järjestelyssä suuri valta määritellä suositustensa sisältö. Komission sisäiset valmistelukoneistot ja –menettelyt ovat politiikkasuositusten valmistelun kannalta olennaisessa roolissa. Analyysi komission suositusten syntyprosessista vaatii jatkotutkimusta.

Viimeinen kategorioinnista kuvaa tilannetta, jossa jäsenvaltio ei halua sitoutua ohjaukseen vaan noudattaa sitä muodollisuutena. Myös tämän tulokulman tarkempi analyysi vaatisi jatkotutkimusta ja esimerkiksi jäsenvaltioiden edustajien haastatteluaineistoa. Näen ohjausjaksossa kuitenkin kaksi elementtiä, jotka puoltaisivat näkemystä jäsenvaltion pinnallisesta suhtautumisesta ohjausjakson kautta tulevaan ohjaukseen. Merkittävässä osassa suosituksia komissio vahvistaa jo olemassa olevan politiikkatoimen toteutusta, eli ohjausprosessi on konsensuaalinen. Tällöin voidaan todeta mahdollisuutena, että molemmat osapuolet tunnistavat ohjausjakson pinnallisuuden ja toteuttavat suosituksen antamisen ja toimeenpanon prosessia puhtaasti muodollisuutena. Langen ja Alexiadoun kategoriaa mukaillen jäsenvaltio tällaista suhtautumistapaa toteuttaessaan pyrkisi ilmaisemaan sitoutumisensa ohjausjakson tavoitteisiin samalla kuitenkin minimoiden ohjauksen vaikutukset.

Dale (2006, 39) näkee politiikkaoppimisen menetelmänä myös poisoppimisen ja olemassa olevien kansallisten instituutioiden kumoamisen. Maakohtaisissa suosituksissa tämä näkökulma nousee esille sosiaalista inklusiota edistävissä suosituksissa, joissa erityisesti tietyille Itä-Euroopan maille suositellaan vähemmistöjen aseman uudelleentarkastelua ja tiiviimpää sisällyttämistä osaksi koulutusjärjestelmää ja muita kantaväestölle suunnattuja yhteiskunnallisia rakenteita. Huomiota kiinnittää se, että romaniväestön asemaa koskevat suositukset toistuvat samoille jäsenmaille suunnattuina vuodesta toiseen. Tämäkin antaa osaltaan viitteitä ohjausjakson mahdollisesta heikosta vaikuttavuudesta.

Viitteitä ohjausjakson heikosta poliittisesta vaikuttavuudesta on löydettävissä myös julkisesta keskustelusta ja suositusten vaikuttavuutta on kyseenalaistettu esimerkiksi Suomen eduskunnassa (Eduskunta 2016).

Ylikansallisten viitekehysten merkitys kansallisten koulutuspolitiikkojen perusteluina on noussut (Steiner-Khamsi 2012, 11). Waldow'n mukaan eksternalisaatio on joustava järjestelmä, joka toimii kansallisessa politiikassa diskursiivisena formaattina ja politiikkatoimien legitimoijana. Ulkoinen viittaus voi olla mikä tahansa ulkoinen tekijä järjestelmästä ja maasta malliin tai poliittiseen ideologiaan, ja referenssipisteet vaihtelevat ajan ja tarpeiden mukaan, heijastaen aina alkuperäisen järjestelmän tarpeita (Waldow 2012, 418-421). Kallo on osoittanut erityisesti OECD:n pärjäävän koulutuslainaamista koskevilla globaaleilla markkinoilla jäsenvaltoille tärkeän legitimoidun tiedon tuottajana (Kallo 2009).

Tämä näkökulma on kiinnostava, kun tarkastellaan erityisesti Euroopan komission roolin muuttumista EU:n koulutuspolitiikassa ohjausjakson myötä. Waldow'n mukaan mahdollisuus antaa koulutusviestejä lainattavaksi tuottaa legitimaatiota lainaavan tahon omalle statukselle. Organisaatioilla on tarve näyttäytyä legitimeilta ympäristössään. Organisaation lisäksi legitimaation käsitettä voi hyödyntää tarkasteltaessa poliittisia agendoja, viestejä, hankkeita tai sosiaalisia struktuureja. Eksternalisaation kautta haetaan politiikan sisällöille legitimaatiota (Waldow 2012, 417-418). Komission rooli on ohjausjaksossa keskeinen sekä suositusten valmistelussa, esittelyssä sekä toimeenpanon monitoroinnissa. Koulutuksen osalta komissio on ainoa taho ohjausjakson prosessissa, joka käsittelee omassa organisaatiossaan maakohtaisten suositusten poliittista kokonaisuutta. Komissiolle on tullut ohjausjakson kautta uudenlaisia tehtäviä, rooleja ja dialogeja jäsenmaiden kanssa. Komission rooli on myös muuttunut Koulutus2020 –prosessin jäsenvaltioiden tavoitteenasetantaa fasilitoivasta ainakin periaatteellisella tasolla (koulutus)poliittista ohjausta antavaksi ja normeja asettavaksi, mutta käytännön tasolla vähintäänkin jäsenvaltioiden omia politiikkasisältöjä legitimoivaksi ulkoiseksi asiantuntijatahoksi. Tässä mielessä voidaan katsoa, että komission rooli on EU:n jäsenmaiden osalta lähentynyt OECD:n roolia koulutuspolitiikan siirtojen ja eksternalisaation markkinoilla. Tätä näkemystä tukee myös maakohtaisten suositusten suora linkittyminen OECD:n tietoaaineistoihin.

Komission suositusten toimiminen eksternalisaation kautta politiikka-aloitteiden legitimoijana toimii jäsenvaltiolle myös mahdollisten toivottujen politiikka-avausten avaajana. Ohjausjakson kautta asetettuja suosituksia ei ole sidottu laajempaan eurooppalaiseen tavoitteenasetantaan, vaan taustalla on velkariskin vähentämistä ja makrotaloudellista asemaa koskeva yleinen tavoite, jota tukevien toimenpiteiden määrittäminen on joka tapauksessa tulkintaa vaativa kysymys. Aineistostani käy selkeästi ilmi, kuinka vahvasti koulutusta koskevat suositukset ohjausjaksossa

painottuvat työllisyyttä tukeviin toimiin. Toisaalta aineistostani nousee selkeästi esille koulutusneuvoston perinteisten teemojen, kuten elinikäisen oppimisen ja opettajien asemaa koskevien suositusten vähäisyys suhteessa työllisyyttä ja taloutta koskeviin prioriteetteihin. Poliitiikkaoppimisena ja –siirtoina aineistosta nousevat komission suositukset laadunvarmistus-, akkreditointi- ja oppimistulosten arviointimenettelyitä koskevista uudistuksista jäsenmaissa. Koulutusta koskevan poliitiikkaoppimisen ja –siirron perusteluna ohjausjaksossa toimii ohjausjakson talouteen ja työllisyyteen nojaava oikeusperusta.

Johtopäätöksenä tästä luvusta voi todeta, että eurooppalaisen ohjausjakson myötä tapahtuvassa koulutuspolitiikan alan poliitiikkaoppimisessa ja kulkeutumisessa korostuvat työllisyys- ja talouspoliittiset perustelut. Tässä mielessä ohjausjakson vahvistuminen koulutuspolitiikan alalla on nähtävissä johdonmukaisena jatkumona pitkäaikaiselle kehitykselle, jossa talous- ja työllisyyspolitiikka nousevat jatkuvasti merkityksellisempään rooliin koulutuksessa (esim. Walkenhorst). Analyysini tuloksen perusteella ymmärrän Dalen näkemystä vaikutusten analysoinnin merkityksettömyydestä ohjausjakson suhteen. Komission suosituksia analysoitaessa kysymys yksittäisen suosituksen alkuperästä tai suosituksen vaikuttavuudesta ei ole relevantti, koska komissio perustaa suosituksensa jäsenvaltion kanssa käytyyn vuorovaikutukseen ja jäsenvaltio toimii prosessissa aktiivisena toimijana. Tässä mielessä myös Ozgan ja Grekin näkemykset koulutuksen ja talouden jatkuvasta vuorovaikutuksesta saavat vahvistusta ohjausjakson kautta: Ohjausjakson koulutusulottuvuudessa on tämän tutkielman myötä nousevien havaintojen nojalla kyse tiedon ja tavoitteiden uudelleenmäärittämiseen pyrkivästä prosessista, jossa politiikasta oppiminen noudattelee hyvin Grekin määritelmää sosiaalisesta politiikan omaksumisesta tapahtumana, jossa ongelmien tai tavoitteiden osalta saavutetaan uusia ymmärryksiä (Grek 2012, 42).

# 6 POHDINTA

## *6.1 Jäsenvaltio ja EU:n koulutuspolitiikan rinnakkaiset universumit*

Tässä tutkielmassa olen tarkastellut koulutuspolitiikan ja talouspolitiikan ohjausjakson suhdetta EU-yhteistyössä 2010-luvulla ilmiönä sekä selvittänyt tutkimuskysymykseni mukaisesti, kuinka eurooppalainen ohjausjakso on muuttanut EU:n koulutusalan yhteistyössä kansallisvaltion asemaa ja politiikan kulkeutumista 2010-luvulla. Tutkimus pohjautui vahvasti aiempaan tutkimukseen EU:n koulutuspolitiikalle annetuista merkityksistä ja tulkinnoista ja muutosta kuvattiin vertaamalla aineistosta nousevia tulkintoja aiemman tutkimuksen tuloksiin.

Ensimmäisessä analyysiluvussa tarkasteltiin EU:n opetusministereitä edustavan instituution, EU:n koulutusneuvoston, muodostuvaa suhdetta 2010-luvulla toteutuneeseen eurooppalaisen talouspoliittisen ohjauksen kehittymiseen. Aineistossani osoitin, ettei opetusministerien tavoitteleva rooli poliittisena päätöksentekijänä koulutusta koskevissa kysymyksissä ohjausjaksossa toteutunut. Koulutuksen roolista muodostui ohjausjaksoa toimeenpaneva. Poliitiikan kaavoja ja muotoja koskevia muutoksia tarkastelemalla voidaan selkeästi todeta asiantuntijavaltaisuuden lisääntyneen EU:n koulutuspoliittisessa ohjauksessa ohjausjakson myötä poliittisen ohjauksen ja päätösvallan kustannuksella.

Toisessa analyysiluvussa tarkastelin politiikan kulkeutumista eurooppalaisen ohjausjakson koulutusta koskevissa suosituksissa. Aineistoni pohjalta havaitsin komission jäsenmaille osoittaman koulutuspoliittisen ohjauksen voitavan jakaa neljään erilaiseen teemaan: lainsäädäntöä ja rahoitusta, työelämän tukea, oppimistulosten parantamista sekä sosiaalista inklusiota tukeviin toimiin. Johtopäätöksenä voi todeta, että eurooppalaisen ohjausjakson myötä tapatuovassa koulutuspolitiikan alan politiikkaoppimisessa ja politiikan kulkeutumisessa korostuvat työllisyys- ja talouspoliittiset perustelut. Ohjausjakson vahvistuminen koulutuspolitiikan alalla on nähtävissä johdonmukaisena jatkumona pitkäaikaiselle kehitykselle, jossa talous- ja työllisyyspolitiikka nousevat jatkuvasti merkityksellisempään rooliin koulutuksessa.

Seuraavassa pohdin jäsenvaltion roolia ohjausjaksossa hyödyntäen Dalen teoreettista viitekehystä valtion kansallisen päätösvalan ja ylikansallisten hallintomallien risteämisestä ja tähän risteämiseen liittyvistä vaikutuksista. Dalen lähtökohtana on näkemys siitä, ettei kansallisvaltiolla ole enää yksinomaista toimivaltaa hallita; hallintomalliin osallistuu valtioiden lisäksi myös muita aktiivisia toimijoita, instituutioita ja yrityksiä (Dale 2006, 28). Dale on käyttänyt viitekehystään onnistuneesti avoimen koordinaation menetelmän analysointiin. Hänen näkemyksensä mukaan koulutuspolitiikan ymmärtämiseksi hallintotapaa tulee analysoida monitahoisesti, erilaisia hallinnon tasoa ja hallinnan tapoja tarkastellen (Dale 2006, 28–36). Pyrin analysoimaan, soveltuuko Dalen rinnakkaisten universumien viitekehys kuvaamaan myös talouspoliittisen ohjausjakson kautta muodostuvaa ohjausta ja edesauttamaan jäsenvaltion asemaa koskevaa tulkintaa.

Dalen mukaan EU:n Lissabonin sopimuksen kautta syntynyttä koulutusyhteistyötä voidaan tarkastella tarkoituksellisesti jäsenvaltioiden omia, kansallisia toimia täydentävänä ja niiden rinnalla kulkevana politiikkaprosessina. Koska EU ei voi haastaa jäsenvaltioiden omaa toimivaltaa, se voi vain tuottaa pohjan koulutusta koskeville sisällöille, joita jäsenvaltiot hyödyntävät tarpeensa mukaisesti. Tästä tietoisena prosessin teemoiksi valikoidaan aiheita, jotka eivät kilpaile kansallisen politiikan kanssa, vaan luovat mahdollisuuden tehdä rinnakkaista työtä tai jopa tietoisesti ohittaa toimivallan puuttumisesta johtuvat toimintarajoitteet. Esimerkiksi Dale nostaa ”sosiaalisen inklusion”, joka teemana on ollut aiemmin tuntematon monissa jäsenmaissa, mutta EU:n myötä noussut tärkeäksi yhteistyöalaksi (Dale 2006, 35–37). Samaa konsensuaalisen yhteistyön ajatusta on sittemmin nostettu esille useissa avointa koordinaatiota koskevissa tutkimuksissa (ks. Kröger 2009).

Koulutus 2020 -prosessin tavoitteet asetetaan kymmenvuotisessa prosessissa (esim. Dale 2006; Maniscalco 2015, 134). Eurooppalaisen ohjausjakson sykli on vuosittainen. Liiallisten tasapainottomuuksien menettelyiden ja maakohtaisten suositusten toimeenpanon noudattamatta jättäminen on periaatteessa sanktioitavaa, mikä muuttaa ohjausjakson kautta annettujen suositusten oikeudellista luonnetta sitovammaksi (Tuori & Tuori 2014). Opetusministerien rooli kuitenkin hävisi kokonaan varsinaisen talouspoliittisen keskustelun prosessista. Päätösvalta keskittyi entistä vahvemmin politiikkasuosituksia valmistelevalle Euroopan komissiolle. Jäsenvaltion kannalta tarkasteltuna voi nähdä kansallisen koulutuspolitiikan rinnalla toimivan kaksi päällekkäistä ja samanaikaista koulutusta koskevaa **päätöksentekoprosessia**, joissa on asetettu erilaiset tavoitteet, toimintatavat. Myös tavoitteenasettelun aikataulutus poikkeaa. Nämä päätöksentekoprosessit voi tulkita Dalen viitekehysten mukaisesti muodostavan kaksi rinnakkaista universumia kolmannelle, kansalliselle politiikkaprosessille.

Kuten neljännessä luvussa osoitin, koulutuspolitiikan rooli muuttui institutionaalisilla ratkaisuilla sekä oikeudellisesti että toiminnallisesti alisteiseksi työllisyys- ja sosiaalipolitiikoille sekä talouspolitiikalle. Koulutuspolitiikan alisteisuus työllisyys-, sosiaali- ja talouspolitiikoille toteutuu sekä valmistelevalle tasolla että poliittisella opetusministerien tasolla. Kuitenkin silloin, kun koulutusneuvosto toimii omassa piirissään ja toteuttaa omaa tehtäväänsä Koulutus2020 – prosessissa, on se jäsenmaiden kannalta relevantti toimintaympäristö. Tässä mielessä myös prosessien keskinäistä hierarkiaa voidaan kuvata rinnakkaisina universumeina.

Rinnakkaiset universumit käyttävät erilaisia ja jopa keskenään ristiriidassa olevia **yhteistyö- ja hallintotapoja**. Koulutus2020 –yhteistyö perustuu jäsenvaltioiden väliseen hyvien käytäntöjen vaihtoon ja yhteiseen Euroopan tasoiseen tavoitteiden asettamiseen. Ohjausjakson monenkeskinen valvonta on tuonut uudenlaisia yhteistyömuotoja, jossa jäsenvaltiot joutuvat arvioimaan toisten jäsenvaltioiden edistymistä tavoitteiden saavuttamisessa kriittiseen sävyyn. Jäsenvaltion kannalta olennaista on molempien hallintotapojen samanaikaisuus ja diskurssien ja toimintatapojen päällekkäisyys. Kansallisten ja eurooppalaisten tavoitteiden asettamiseksi, raportoimiseksi ja esimerkiksi vertaisoppimisen toteuttamiseksi jäsenvaltiot työستävät prosesseja rinnakkain, pohjaten toimintansa kansallisiin politiikkatoimiin.

Jäsenvaltioiden koulutusalan toimijoiden on toiminnassaan huomioitava prosessien erilaiset tavat käyttää informaatiota. Myös **informaation käyttöä voi tarkastella rinnakkaisina universumeina**. Koulutus2020 -prosessin pehmeän vallan menettelyiden kautta tuotettua informaatiota on runsaasti ja sitä kootaan vuosittain useilla erilaisilla asiantuntijayhteistyön tavoilla. Informaatiolla on suuri rooli talouspolitiikan ohjausjakson informaatioperustana, ja tässä yhteydessä nimenomaan Koulutus 2020 –prosessin kautta tuotettu informaatio siirtyy osaksi ohjausjakson prosessia. Komissio täydentää tätä informaatiota OECD:n tietoaaineistoilla, jäsenmaan itsensä tuottamalla sekä komission eri tavoin hankkimin keinoin. Vaikka jäsenvaltio osallistuu Koulutus 2020 –yhteistyöhön, jäsenmaan on tunnistettava yhteistyön yhteys ja esimerkiksi tuotetun tiedon käytön yhteys ohjausjakson prosessiin.

**Tavoitteiden asettamista koskeva vuorovaikutusluonne** vaikuttaisi myös toimivan rinnakkaisina universumeina. Koulutus 2020 –prosessin kautta toteutuva tavoitteiden asettaminen on kaksisuuntaista, uusien määritelmien ja tavoitteiden luomista sekä yhteisten ongelmien määrittelyä, joka vuorovaikutuksessa suuntaa sekä jäsenvaltion että EU:n toimintaa (Dale 2006, 43). Ohjausjakson kautta annetut suositukset eli tavoitteet ovat yksisuuntaisia, neuvostolta jäsenmaalle annettuja, kuitenkin komission politiikkaa ohjaavan ja monitoroivan ja jäsenmaan toimeenpanevan roolin välillä käydään dialogia. Niissä suosituksissa, joissa suositus tukee olemassa olevan reformin toteuttamista, komission roolina on toimia jäsenmaan politiikan legitimoijana.

Rinnakkaiset universumit toimivat myös suhteessa **jäsenvaltion vastuuseen**. Koulutus 2020 -prosessissa tavoitteiden saavuttamisen vastuu ei kohdistu yksittäiselle jäsenmaalle. Ohjausjaksossa suosituksia annetaan ja niiden toteutumista seurataan molemmilla tasoilla. Ohjausjaksossa toteutuu yleistä EU-tason edistymistä koskevaa tarkastelua yleisellä poliittisella tasolla. Koulutuspolitiikan osalta maakohtaisen edistymisen seuranta painottuu, sillä opetusministereillä ei ole roolia ohjausjakson tarkastelun prosessissa, eikä tilaisuutta yhteiseen koulutuspolitiikan alan suosituksia tai edistymistä koskevaan tarkasteluun näin ole. Vastuu suositusten toimeenpanosta on ainoastaan jäsenmaalla.

Yhteenvetona voi todeta, että Dalen rinnakkaisten universumien käsite auttaa hyvin hahmottamaan jäsenvaltion muuttuvaa roolia EU:n koulutuspolitiikassa 2010-luvulla. Jäsenvaltiosta on tullut osallinen kahdessa rinnakkaisessa koulutuspolitiikan ohjausta koskevassa prosessissa, jossa jäsenvaltion toiminta projisoituu kussakin prosessissa määritellyillä tavoilla. Rinnakkaisten politiikanteon universumien voi nähdä vaikuttavan jäsenvaltioiden asemaan ja rooliin erityisesti prosesseja koskevan päätöksenteon, prosessien välisen hierarkian, yhteistyön tapojen, informaation käytön, tavoitteiden asettamisen vuorovaikutussuunnan sekä vastuun ja vaikuttavuuden kautta. EU:n toiminnan sitovuus ei näyttäisi käytännössä vahvistuneen eurooppalaisessa ohjausjaksossa, joten jäsenvaltio voi edelleen pysyttäytyä päättäjän asemassa suhteessa omaan kansalliseen päätös- ja mukautumisvaltaansa ja valita kansalliseen politiikkaansa soveltuvimmat tavoitteet ja yhteistyön muodot.

Suurimmaksi muutokseksi näyttäisi muodostuvan koulutussektorin demokraattiseen päätöksentekoprosessiin liittyvä kehitys ja tässä nimenomaan rinnakkaisten universumien eriytyminen päätöksenteossa, koulutusneuvoston säilyessä päätöksentekijänä Koulutus 2020 -prosessissa samalla kun opetusministerien rooli ohjausjaksossa toteutuu vain mahdollisten kansallisten rakenteiden kautta. Taulukossa 3 kuvaan yhteenvedonomaaisesti rinnakkaisten universumien toteutumista Koulutus 2020 -prosessissa ja eurooppalaisessa ohjausjaksossa.

### **TAULUKKO 3 Rinnakkaiset universumit EU:n koulutuspolitiikassa 2010-luvulla**

<b>Rinnakkaiset universumit EU:n koulutuspolitiikan näkökulmasta 2010-luvulla</b>	<b>Koulutus 2020</b>	<b>Eurooppalainen ohjausjakso</b>
Päätöksentekoprosessi	SEUT 165, koulutusneuvosto	Two Pack, Six Pack, Talous- ja työllisyyspolitiikka, koulutuksella ei päätöksentekoroolia

Päätöksenteon hierarkia	Ohjausjaksolle alisteinen, toimeenpaneva, tietoa tuottava	Juridiselta asemalta määräävä
Yhteistyötavat	Hyvien käytäntöjen vaihto, vertaisoppiminen	Monenkeskinen valvonta virkamiestasolla. Komission arviot, raportit ja suositukset
Informaation käyttö	Hyvien käytäntöjen vaihto, tavoitteiden saavuttamista seuraava indikaattoritieto	Tavoitteiden saavuttamista seuraava indikaattoritieto, OECD, jäsenvaltioiden tuottamat raportit, komission yhteistyötoimet sidosryhmien jne kanssa
Tavoitteiden asettelun vuorovaikutussuunta	Kaksisuuntainen, monenkeskinen	Yksisuuntainen, komission ja jäsenvaltion välinen
Vastuu	Tavoitteiden saavuttaminen on Euroopan yhteinen vastuu	Tavoitteiden saavuttaminen on ennen kaikkea jäsenvaltion vastuu
Vaikuttavuus	Tutkijoiden käsitys ristiriitainen	Ei tutkimusta

Tässä tutkimuksessa on keskitytty siihen muutokseen, joka on tapahtunut 2010-luvulla talouskriisin myötä. Samalla on tunnistettava, että nykyisen komission toimikausi on päättymässä 2019. Samalla on päättymässä myös nykyinen Lissabonin strategiaan perustuva Koulutus 2020 -strategia. Eurooppalaisen ohjausjakson tulevaisuutta koskeva päätöksenteko kulkee omana prosessinaan. On kuitenkin todennäköistä, että asiaa tullaan tarkastelemaan uuden komission aloittaessa työnsä. Kokonaan uutena elementtinä eurooppalaiseen ohjausjaksoon on tullut Euroopan sosiaalinen pilari. Siinä on asetettu oikeus koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen ensimmäiseksi periaatteeksi niiden oikeuksien joukossa, joilla Euroopan unioni haluaa ohjata aiempaa sosiaalisempaa ja oikeudenmukaisempaa Eurooppaa (Euroopan komissio 2017d). Nykyinen komissio on ilmaissut selkeän sitoumuksensa Euroopan sosiaaliseen pilariin ja siihen, että sosiaalisen pilarin toimeenpanoa toteutetaan ennen kaikkea eurooppalaisen ohjausjakson kautta (Euroopan komissio 2018a). Pilarin toimeenpanon sitominen eurooppalaiseen ohjausjaksoon asettaa strategiat uudennlaisiin keskinäisiin riippuvuusasetelmiin. Näen, että Dalen teoreettinen viitekehys rinnakkaisista universumeista voi toimia apuna jäsenmaiden koulutuspoliittiseen toimintaympäristöön ja poliittisten valintojen mahdollisuuksiin liittyvien politiikan muutosten vaikutusten ja mahdollisuuksien hahmottamisessa.



## 6.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tarkastelen tutkielmani luotettavuutta Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2012) määrittämien hyvän tieteellisen käytännön ohjeiden kautta.

Tämä tutkimus on toteutettu tapaustutkimuksena, jossa tutkimuksen luotettavuutta on pyritty vahvistamaan yhdistämällä kolmea erilaista aineistotyyppiä ja kahta erilaista analyysityyppiä. Ensimmäisen luvun tiheässä kuvauksessa olen huolellisuutta ja tarkkuutta noudattaen nojautunut olemassa oleviin poliittisiin ja julkisiin asiakirjoihin, jotka ovat suurelta osalta löydettävissä EURLEX-palvelimen, komission tai neuvoston internetsivujen kautta. Luotettavuuden varmistamiseksi toteutin asiakirjoista huolellisen narratiivin kronologiseen järjestykseen perustaen ja esittelin narratiivin pro gradu -seminaarissa. Toisessa luvussa muodostin tutkimusaineistoni julkisesta aineistosta. Aineistot ovat eettisesti kestäväällä tavalla hankittuja. Luotettavuuden parantamiseksi tutkimusraporttiin on lisätty suoria lainauksia aineistosta.

Pohjasin analyysini aineistolähtöiseen havainnointiin ja lähinnä induktiiviseen päättelyyn. Aineiston luokittelussa ja abstrahoinnissa tunnistin, että aiempi asiantuntemukseni ja ymmärrykseni EU:n koulutuspolitiikan sisällöistä vaikutti aineiston teemoitteluun ja tulkintaan. Olen tuonut ennakkoymmärrykseni tutkittavasta ilmiöstä avoimesti esille tutkimusraportissani sekä pohtinut ja tunnistanut asiantuntijaroolini merkitystä myös tutkimuskysymysten asettelussa. Tässä tutkimusraportissa asiantuntemus voidaan tulkita tutkimuksen luotettavuutta lisääväksi tekijäksi.

Tutkimusta tehdessäni tunnistin, että tekemäni rajaukset aineiston käyttöön voivat osoittautua tutkimuksen luotettavuutta heikentäväksi tekijäksi. Eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaisten suositusten analyysissä olisi syytä jatkossa tarkastella varsinaisen suosituksen lisäksi myös muuta komission analyysiaineistoa, joka toimii suosituksen perusteluna. Ilman tausta-aineistoa ei ole mahdollista arvioida esimerkiksi suosituksissa suositeltujen politiikkakulkeutumisten taustoja ja syitä. Katsoisin kuitenkin, että maakohtaiset suositukset yleisellä tasolla tarkasteltuna ja yhtenäisenä kokonaisuutena antavat näkökulmia tässä tutkimuksessa tarkasteltavaan ilmiöön ja ovat riittäviä suhteessa pro gradu -työltä vaadittuun työmäärään. Tutkimusprosessissani otin tämän havainnon huomioon ja muutin tutkimusasetelmaa sen mukaisesti.

Tämä tutkimus on toteutettu avoimena tapaustutkimuksena. Tapaustutkimukselle tyypillisesti tutkimuksen kohde ja tutkimuskysymykset määrittyvät prosessin kuluessa. Tätä tutkielmaa on suunniteltu ja työstetty pro gradu -seminaarissa, jossa ohjaajalta ja muilta opiskelijoilta saadun palautteen perusteella tutkimuksellisia valintoja on työstetty eteenpäin. Tutkimuskysymys on täsmentynyt olennaisesti myös tutkijan oman ymmärryksen kasvaessa tutkielman edetessä.

Tämän tutkimuksen olennaisin anti on siinä pohdinnassa, jolla tutkimusaineistoa peilataan suhteessa aiempaan tutkimukseen erityisesti avoimen koordinaation kannalta. Tavoitteenani oli luoda aiempaan tutkimukseen pohjaavia näkemyksiä tutkittavaan ilmiöön, ja tässä koen tutkielmani onnistuneen. Tässä mielessä näen tutkimusaineiston ja valittujen menetelmien tukevan tutkimuksen luotettavuutta. Tutkimuksella ei pyritä osoittamaan yhtä selkeää tutkimustulosta, vaan avaamaan näkökulmia nykytilan tulkintaan ja mahdolliseen tulevaan kehitykseen. Muiden tutkijoiden työn ja saavutusten asianmukainen huomioiminen, arvostaminen ja asianmukainen viittaustapa on ollut vahvana pyrkimyksenäni tässä tutkimuksessa.

Tutkimuksen reliabiliteetin, toistettavuuden, osalta haasteeksi nousee aiemman eurooppalaista ohjausjaksoa koskevan tutkimuskirjallisuuden vähäisyys. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi julkisesta aineistosta parantaa tutkimuksen reliabiliteettia. Toisaalta tunnistan, että tutkija, jonka näkökulma tutkimusaineistoon perustuu muuhun kuin kasvatustieteen alaan ja teoriapohjaan, voi saada samasta aineistosta analyysin tulokseksi toisenlaisia näkökulmia. Tässä viitataan aiempaan pohdintaani tutkielmani luonteesta sosiaalisena konstruktiona.

### *6.3 Jatkotutkimuksen mahdollisuudet*

Vaikka EU:n koulutuspolitiikkaa on tutkittu paljon, on eurooppalaista ohjausjaksoa koulutuspolitiikan kannalta tarkasteltuna tutkittu toistaiseksi vain vähän. Yksi mahdollinen este tutkimukselle voi olla talouspolitiikan ohjausjaksoa koskevien prosessien moninaisuus ja läpinäkyvättömyys. Eräs tutkimustuloksistani osoitti, etteivät opetusministerit saaneet ohjausjaksossa toivomaansa vaikutusvaltaa prosessin ja tavoitteiden osalta. Päätösmenettelyiden puuttuessa koulutusta koskeva yhteys jää päätöksentekojärjestelmissä rakentumatta eikä sitä koskevaa selkeää päätöksentekoaineistoa synny. Tämä on voinut olla myös yksi niistä syistä, joiden johdosta ohjausjakson koulutusulottuvuus on jäänyt yleisen tietoisuuden ulkopuolelle. Ohjausjakson prosessi ei ole muodostunut koulutuspolitiikan osalta läpinäkyväksi. Ottaen huomioon eri tieteenalojen merkittävän kiinnostuksen avoimen koordinaation prosessia ja vaikutuksia kohtaan, olisi tutkimuksellisen intressin laajeneminen myös ohjausjaksoon luontevaa.

Ohjausjakson kokonaisuudesta nousee useita erilaisia tarkastelukulmia uudelle tutkimukselle. Kokonaan oma kysymyksensä olisi ohjausjakson maakohtaisten suositusten vaikuttavuus sekä yleisellä tasolla että koulutuspolitiikan alalla tarkasteltuna. Ohjausjaksossa käytetyn tiedon rakentuminen ja esimerkiksi OECD:n ja komission suhteen rakentuminen ohjausjaksoa koskevan tiedon tuottamisessa avaisi näkymiä tiedon ja vallan yhteyden tarkastelemiseen. Komission

käytännöt ja perustelut maakohtaisten suositusten valikoitumiselle olisi myös kiinnostava jatkotutkimuskohde – esimerkiksi Ruotsi ei näyttäisi saavan maakohtaisia suosituksia koulutuksen alalla, mutta PISA-menestyjä Viro saa suosituksia säännöllisesti. Samalla kiinnostava tarkastelukohde olisi suosituksia saavan jäsenmaan vallitsevan poliittisen tilanteen merkitys komission suositusprosessissa. Maakohtaisten suositusten päätöksentekoon ja suositusten valikoitumiseen johtava prosessi kriteereineen edellyttäisikin jatkotarkastelemista ja maiden keskinäisten tilanteiden vertailemista.

Tutkimukseni aihe on ilmiö, jonka asemoituminen Euroopan unionin muodostamassa poliittisessa kokonaisuudessa on jatkuvassa muutoksessa. Uusin EU:n koulutusalan toimintaan vaikuttava ilmiö on Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, joka julkistettiin 17.11.2017 pidetyssä Euroopan sosiaalihuippukokouksessa. Pilarin valmistelua on edeltänyt laaja eurooppalainen julkinen keskustelu, jossa esimerkiksi eurooppalaista ohjausjaksoa on kritisoitu liiasta taloudellisten arvojen painottumisesta. Toimielimet sitoutuivat pilariin yhteisellä julistuksella. EU:n neuvoston tiedotteessa kuvataan sosiaalisen pilarin poliittiset tavoitteet Viron pääministerin sanoin:

*"Sosiaalinen pilari sisältää pähkinänkuoressa Euroopan ihanteet. Tavoitteenamme on Eurooppa, joka puuttuu työttömyyteen, köyhyyteen ja syrjintään – Eurooppa, joka antaa yhdenvertaiset mahdollisuudet myös nuorille ja muita heikommassa asemassa oleville. Sosiaalinen pilari perustuu yhteisiin arvoihimme ja ohjaa tulevaa työtämme oikeudenmukaisemman Euroopan hyväksi." (Neuvosto 2017 b)*

Komission mukaan sosiaalisten oikeuksien pilari ei muuta olemassa olevaa toimivaltajakoa eikä ole näin ollen jäsenvaltioita velvoittava. Pilarissa koulutussektori nousee varsin vahvasti esille, sillä pilarin ensimmäinen oikeus koskee oikeutta laadukkaaseen ja inklusiiviseen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen sellaisten taitojen ja osaamisen hankkimiseksi ja säilyttämiseksi, jotka mahdollistavat yhteiskuntaan osallistumisen ja työmarkkinoilla toimimisen. Oikeus koulutukseen on sijoitettu lukuun, joka koskee tasavertaisia mahdollisuuksia ja pääsyä työmarkkinoille. Päivähoitoa ja varhaiskasvatusta koskevat oikeudet on puolestaan sijoitettu lukuun, jossa määritellään sosiaalista suojelua ja inklusiota. (Komissio 2017d)

Pilarin toimeenpanoa on käsitelty vuoden 2017 lopulla valtionpäämiestasolla. 14.12.2017 kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari olisi pantava täytäntöön niin unionissa kuin jäsenvaltioissa kunkin sektorin oman toimivallan mukaisesti (Eurooppa-neuvosto 2017). Komissio julkisti 13.3.2018 tiedonannon, jossa ehdotetaan pilarin toimeenpanoa koskevia toimia (Euroopan komissio 2018a). Tiedonannossaan komissio korostaa eri toimijoiden, niin EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden, viranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistä sitoutumista pilarin toimeenpanoon. Komissio aikoo käyttää

olemassa olevia EU:n toimia ja esimerkiksi erilaisia rahoitusohjelmia pilarin toimeenpanemiseksi. Pilarin tavoitteet nivotaan osaksi eurooppalaisen ohjausjakson toimeenpanoa, ja toimeenpanoon liittyvää sidosryhmäyhteistyötä työmarkkinaosapuolten ja kansalaistoimijoiden kanssa vahvistetaan.

Komissio itse arvioi pilarin toimeenpanoa koskevassa tiedonannossaan pilarin tuovan koulutuksellisten oikeuksien arviointiin uusia elementtejä painottamalla erityisesti koulutuksen laatua ja inklusiivisuutta koulutuksellisten oikeuksien sisällöissä. (Komissio 2018a).

Komissio luettelee toimeenpanoa koskevassa tiedonannossa merkittävän määrän jo olemassa olevia aloitteita ja toimia määritellen ne osaksi pilarin toimeenpanoa koulutuksen alalla. Jäsenvaltion tehtävien määrittely on komission toimeenpanotiedonannossa kiinnostava: jäsenvaltioiden todetaan olevan vastuussa koulutuksen järjestämisestä ja sisällöistä. Jäsenmaita pyydetään toimeenpanemaan pilarin määräyksiä ”tästä näkökulmasta”, mikä on varsin väljäksi tulkittava muotoilu. Uutta on työmarkkinaosapuolten roolin painottaminen hyvien käytäntöjen ja informaation vaihtajina. Komissio jopa kehottaa työmarkkinaosapuolia aktiivisuuteen uusien politiikkojen laatimiseksi ja toimeenpanemiseksi yritys-, paikallis-, kansallisella ja EU:n tasolla. (Komissio 2018a).

Sosiaalisten oikeuksien pilarin voi nähdä tuovan yhteisen eurooppalaisen tavoitteen, koulutusta ja lastenhoitoa koskevat oikeudet, laadun ja sosiaalisen inklusion selkeinä yhteisinä tavoitteina eurooppalaisen ohjausjakson piiriin. Kiinnostavaa on, että sosiaalisen pilarin piirissä tavoitteet asetetaan EU:n tasolla. Kuitenkin seuranta koskevissa ehdotuksissa seuranta näyttäisi toteutuvan sekä Euroopan että kansallisella tasolla. Tässä mielessä sosiaalisen pilarin voisi Dalen teoriakehystä soveltaen katsoa luovan vielä uuden, neljäntenä rinnakkaisena toimivan universumin jäsenmaan oman koulutuspoliittisen päätöksenteon, EU:n koulutuspolitiikan avoimen koordinaation ja eurooppalaisen ohjausjakson rinnalle.

Olisi kiinnostavaa tutkia, millaisia toimintatapoja jäsenvaltiot tulevat valitsemaan suhteessa tähän uuteen koulutuspoliittiseen tavoitteenasetantaan. Kuten aiemmassa luvussa olen kuvannut, jäsenvaltioiden voidaan nähdä toimivan rinnakkaisten universumien tilassa koulutuspolitiikan kannalta ristiriitaisessa tilanteessa, jossa koulutusta koskevaa seuranta tai erillistä poliittista analyysiä ei käydä ohjausjakson puitteissa. Koulutusta koskevan tavoitteenasettelun vahvistuminen sosiaalisessa pilarissa ja sen kautta eurooppalaisessa ohjausjaksossa voi nähdä jäsenvaltiolle rinnakkaisten ulottuvuuksien hallinnassa haasteellisena, sillä opetusministerien vähäinen rooli ohjausjaksoa koskevassa päätöksenteossa heijastuu suoraan myös sosiaalista pilaria koskevaan päätöksentekoon. Avoimessa koordinaatiossa neljässä erilaisessa rinnakkaisessa universumissa aktiivisesti toimivalle jäsenvaltiolle tämä koulutuspolitiikkaa koskevan päätöksenteon irrallisuus voi toimia Dalen määrittämänä resistenssitekijänä, koska sitoutuminen sosiaaliseen pilariin ei mahdollista koulutussektorin osallistumista päätöksentekoon. Toisaalta sosiaalisen pilarin kuvaamat

koulutusta koskevat tavoitteet on rakennettu kansainvälisiin oikeudellisiin normeihin sitoen sellaisiksi, että ne muodostanevat jäsenvaltion kannalta kiinnostavan kokonaisuuden. Langen ja Alexiadoun (2010) neljä sitoutumisen tapaa avoimen koordinaation kautta toteutuvaan ohjaukseen antavat myös tässä kysymyksessä kiinnostavia näköaloja mahdolliseen jäsenvaltioiden tulevaan toimintatapaan.

Lisää jatkotutkimuksen aiheita avautuu tarkasteltaessa komission näkemyksiä sosiaalisen pilarin toimeenpanosta. Sosiaalisen pilarin toimeenpanoa koskevassa ehdotuksessa komissio tuo kaksi aivan uudenlaista elementtiä jäsenvaltion ohjauksen tekijöiksi. Komissio nostaa työmarkkinaosapuolet ja erilaiset kansalaisyhteiskunnan toimijat jäsenvaltioiden rinnalle sosiaalisten oikeuksien pilaria toimeenpanijoiksi (Komissio 2018a). Tämä on merkittävä uusi piirre eurooppalaiseen ohjausjaksoon verrattuna, jossa sidosryhmäyhteistyö on ollut aktiivista mutta lähinnä komission toteuttamaa. Koulutusalan ET2020 –prosessissa sidosryhmillä on ollut perinteisesti osallistumismahdollisuus EU-tason yhteistyössä (Neuvosto 2009). Myöhemmässä tutkimuksessa olisikin kiinnostavaa seurata, millaiseksi työmarkkinaosapuolten ja sidosryhmien rooli hyvien käytäntöjen ja politiikkojen tuottajana muodostuu, kun sitä analysoidaan politiikkasiirtämisen, eksternalisaation ja legitimaation viitekehyksistä.

Jäsenvaltion kannalta ehkä merkittävimmäksi uudeksi piirteeksi näkisin sosiaalisessa pilarissa nousevan komission luoman yhteyden sosiaalisen pilarin tavoitteiden ja EU:n rahoitusohjelmien välillä. Avoimen koordinaation menetelmällä eikä eurooppalaisella ohjausjaksolla ei ole ollut suoraa kytkyä unionin rahoitustoimiin. Sosiaalisen pilarin toimeenpanoa koskevassa tiedonannossa komissio viittaa mahdollisuuteen rahoittaa sosiaalista pilaria tukevia toimia unionin varoin, ja ehdotukseen sisältyy viitteitä esimerkiksi erillisestä reformien rahoittamista koskevasta instrumentista (Komissio 2018a). Tällainen mahdollisuus on noussut esille aiemmin koulutusneuvostossa yleissivistävän koulutuksen EU-yhteistyötä käsiteltäessä (Neuvosto 2017b). Suora esitys eurooppalaisen ohjausjakson ja sosiaalisen pilarin toimeenpanon kytkemisestä jäsenvaltioiden saamaan EU-rahoitukseen sisältyy komission 3.5.2018 antamaan ehdotukseen Euroopan unionin monivuotiseksi rahoituskehykseksi (Euroopan komissio 2018e, 33-35, 40-42). Komissio toivonee rahoituselementin toimivan jäsenvaltion intressejä ohjaavana piirteenä. Samaisessa esityksessä tulevaksi rahoituskehykseksi myös Erasmus+ -ohjelman toiminnot kytketään sosiaalisen pilarin toimeenpanoon (Euroopan komissio 2018e, 43-44). Jatkotutkimus voisi arvioida, millaiseksi koulutusalan EU-yhteistyö muodostuu tilanteessa, jossa avoimen koordinaation yhteisten merkitysten luominen yhdistyy jäsenvaltioiden suoraan taloudelliseen intressiin unionin varoja kohtaan.

# LÄHTEET

## Virallisaineisto

### **Euroopan unionin neuvosto - virallisaineisto**

Neuvosto 2009. Neuvoston päätelmät, annettu 12 päivänä toukokuuta 2009, eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista (ET 2020) (2009/C 119/02)

Neuvosto 2011. Neuvoston päätelmät koulutuksen asemasta Eurooppa 2020 strategian täytäntöönpanossa. EYVL 2011/C 70/01

Neuvosto 2012 a. Neuvoston ja komission yhteinen vuoden 2012 raportti eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020) täytäntöönpanosta ”Koulutus älykkäässä, kestävässä ja osallistavassa Euroopassa” EYVL 2012/C 70/05

Neuvosto 2012 b. Toisen EU-ohjausjakson arviointi ja aihekohtainen valvonta työllisyys- ja sosiaalipolitiikan alalla – Työllisyyskomitean selvitys. 13685/12

Neuvosto 2012c. Koulutus Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä – koulutuksen vaikutus talouden elpymiseen, kasvuun ja työllisyyteen – Neuvoston päätelmien antaminen

Neuvosto 2013 a. European Semester – Roadmap on the implementation of the 2014 European Semester. 15484/13.

Neuvosto 2013b. Neuvoston päätelmät koulutukseen investoimisesta – vastaus komission tiedonantoon Koulutuksen uudelleenajattelu: sosioekonomisten vaikutusten parantaminen investoimalla taitoihin sekä vuotuisen kasvuselvitykseen 2013. 2013/C64/06.

Neuvosto 2014a. Europe 2020 strategy mid-term review - Roadmap for the second semester 2014. 11645/14,

Neuvosto 2014b. Europe 2020 strategy and the European Semester – Roadmap for 2015. 16469/14,

Neuvosto 2014c. Puheenjohtajan keskusteluasiakirja koulutusneuvostoa varten 15203/14

Neuvosto 2014d. 3358th meeting of the Council of the European Union (EDUCATION, YOUTH, CULTURE, SPORT) held in Brussels on 12 December 2014. 16888/14 ADD1

Neuvosto 2014e. Europe2020 strategy mid-term review – Synthesis report. 16559/14.

Neuvosto 2015a. Neuvoston ja komission yhteinen vuoden 2015 raportti eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020) täytäntöönpanosta Eurooppalaisen koulutusyhteistyön uudet painopisteet (2015/C 417/04)

Neuvosto 2015b. NEUVOSTON SUOSITUS jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista COM/2015/099 final - 2015

Neuvosto 2017a European semester 2018 – Roadmap. 13992/17

Neuvosto 2017b. Tiedote sosiaalisen pilarin julkistamisesta.

<http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2017/11/17/european-pillar-of-social-rights-proclamation-and-signing/> viitattu 25.4.2018

Neuvosto 2018a. Eurooppalainen ohjausjakso.

<http://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-semester/> Viitattu 26.1.2018.

Neuvosto 2018b. Eurooppa 2020 strategia. <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention->

[correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_cs?2nd-language=fi](http://correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_cs?2nd-language=fi). Viitattu 26.1.2018.

Neuvosto 2018c. Miten Eurooppalainen ohjausjakso toimii.

<http://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-semester/how-european-semester-works/>  
Viitattu 26.1.2018.

### **Euroopan unionin neuvosto – maakohtaiset suositukset**

Euroopan unionin neuvosto 2017 European Semester: Country Specific Recommendations / Council Recommendations. [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en), viitattu 2.4.2018

Euroopan unionin neuvosto 2016 European Semester: Country Specific Recommendations / Council Recommendations. [https://ec.europa.eu/info/publications/2016-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2016-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en), viitattu 2.4.2018

Euroopan unionin neuvosto 2015 European Semester: Country Specific Recommendations / Council Recommendations. [https://ec.europa.eu/info/publications/2015-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2015-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en), viitattu 2.4.2018

Euroopan unionin neuvosto 2014 European Semester: Country Specific Recommendations / Council Recommendations. [https://ec.europa.eu/info/publications/2014-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2014-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en), viitattu 2.4.2018

Euroopan unionin neuvosto 2013 European Semester: Country Specific Recommendations / Council Recommendations. [https://ec.europa.eu/info/publications/2013-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2013-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en), viitattu 2.4.2018

Euroopan unionin neuvosto 2012 European Semester: Country Specific Recommendations / Council Recommendations. [https://ec.europa.eu/info/publications/2014-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2014-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en), viitattu 2.4.2018

### **Euroopan komissio**

Euroopan Komissio 2012 a. Europe 2020/ET2020 pilot peer review seminar. Ref. Ares (2012) 881504 – 19.07.2012

Euroopan komissio 2012b. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Koulutuksen uudelleenajattelu:

sosioekonomisten vaikutusten parantaminen investoimalla taitoihin. COM(2012) 669 final

Euroopan Komissio 2013. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Annual Growth Survey 2014 COM(2013) 800 final. <https://ec.europa.eu/info/system/files/2014-european-semester-annual-growth-survey-en.pdf>, viitattu 20.1.2018.

Euroopan Komissio 2014. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua edistävän Eurooppa 2020 -strategian arviointi”, COM(2014) 130 final (sisältäen liitteet 1-3); julkaistu 5.3.2014

Euroopan komissio 2017a. Puheenjohtaja Junckerin lausuma Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevasta julistuksesta. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-4706\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-4706_fi.htm) viitattu 22.11.2017

Euroopan komissio 2017b. Koulujen kehittämisellä ja huipputason opetuksella hyvät lähtökohdat elämälle KOM 2017(248)

Euroopan komissio 2017c. Koulutusyhteistyön strategiset puitteet 2020.

[http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework\\_fi](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework_fi), Viitattu 22.11.2017

Euroopan komissio 2017d. Komission tiedonanto Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin perustamisesta COM(2017) 250 final

Euroopan komissio 2017e. Komissio esittelee Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin.

Lehdistötiedote. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1007\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1007_fi.htm) viitattu 1.3.2018

Euroopan komissio 2018a. Komission tiedonanto Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon seurannasta COM(2018) 130

Euroopan komissio 2018b. National reform programs and stability programs. [https://ec.europa.eu/info/2017-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes\\_en](https://ec.europa.eu/info/2017-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes_en), viitattu 1.3.2018.

Euroopan komissio 2018c. ET 2020 working groups. [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups\\_en](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups_en), viitattu 1.3.2018.

Euroopan komissio 2018d. European Semester Winter Package. [https://ec.europa.eu/commission/news/european-semester-winter-package-and-possible-trade-measures-2018-mar-07\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/european-semester-winter-package-and-possible-trade-measures-2018-mar-07_en); viitattu 8.5.2018

Euroopan komissio 2018e. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027. COM(2018)321 ANNEX [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/annex-communication-modern-budget-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/annex-communication-modern-budget-may2018_en.pdf); viitattu 10.5.2018

### **Muut virallisaineistot**

EMCO 2013. Emco Multilateral Surveillance examination of the 2012 country specific recommendations and national reform programmes. EMCO27/300513/EN

Economic and Financial committee 2015. Guidance note on the European semester 2015 implementation, 18.5.2015.

Eduskunta 2016. Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso. Brysselin asiantuntijan katsaukset 29.2.2016 [https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/EU\\_katsaus\\_29.2.2016.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/EU_katsaus_29.2.2016.aspx); Viitattu 26.1.2018

Euroopan parlamentti 2018. Unionin talouden ohjaus ja hallinta. [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU\\_2.6.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_2.6.4.pdf), viitattu 26.1.2018.

Neuvoston pääsihteeristö 2015. Eurooppalainen ohjausjakso 2015 – päivitetty etenemissuunnitelma. 6543/15.

### **Kirjallisuus**

Ball, S. 2012. Global Education Inc. New Political networks and the neo-liberal imaginary. Routledge. London.

Blomqvist, C. 2007. Avoin koordinaatiomenetelmä Euroopan unionin koulutuspolitiikassa. Tampere, Tampereen yliopisto.

Dale, R. 2005 a. Globalisation, knowledge economy and comparative education. Comparative education, Vol. 41, No. 2, s. 117–149.

Dale, R. 2005 b. The Potentialities of “La mesure en éducation”: The European Union’s Open Method of Coordination and the Construction of a European Education Space. Cahiers de la recherche sur l’éducation et les savoirs. Hors-série 1/2005, s. 49–55.

Dale, R. 2006. Policy Relations between supranational and national scales; Imposition/Resistance or parallel universes? Teoksessa Kallo, J., Rinne, R. 2006 (Toim.) Supranational Regimes and National Education Policies. Encountering Challenge. Kasvatusalan tutkimuksia 24. Turku. s. 27–52.

Dawson, M. Witte, F. 2013. Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis. The Modern Law Review 76(5), s. 817–844.

Emmet, N. 2013. Sampling and choosing cases in qualitative research. A realist approach. Sage, London.



- Eriksson, P. Koistinen, K. 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajantutkimuskeskus, Julkaisuja 4.
- European Commission. 2006. The history of European cooperation in education and training. Europe in the making – an example. European Communities.
- Grek, S. 2012. Learning from Meetings and Comparison. Teoksessa World Yearbook on Education 2012, s. 41–61.
- Grek, S., Lawn, M., Lingard, B., Ozga, J., Rinne, R., Segerholm, C., Simola, H. 2009. National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. Comparative Education. Vol. 45 No.1 February 2009, s. 5–21.
- Guzman, A. 2010 International soft law, 2. J. Legal Analysis, Berkeley Law. s. 171–225.
- Hacking, I. 2009. Mitä sosiaalinen konstruktioismi on? Vastapaino, Tampere.
- Häikiö, L. Niemenmaa, V. 2007. Valinnan paikat. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P. 2007 (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press, s. 41–56.
- Jokila, S., Kallo, J., Rinne R. 2015 (toim.) Comparing times and spaces. Historical, Theoretical and Methodological approaches to Comparative Education. FERA 69.
- Kallo, J. Rinne R. 2006 (toim.) Supranational regimes and education policies. Encountering challenge. Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Kallo, J. 2009. OECD Education Policy. A comparative and historical study focusing on the thematic reviews of tertiary education. FERA.
- Kauko, J. 2011. Korkeakoulupolitiikan dynamiikat Suomessa. Helsinki, Helsingin yliopisto.
- Kröger, S. 2009. The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond. Teoksessa Kröger, S. (toim.) What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research. European Integration papers, Special Issue 1. Vol. 13. Art. 5.
- Lange, B., Alexiadou, N. 2010. Policy learning and governance of education policy in the EU. Journal of Education Policy, Vol. 25. No. 4 July 2010, 443–463.
- Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P. 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P. 2007 (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press. s. 9–40.
- Lappalainen, P. 2007. Poliittinen toiminta tapauksena. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P. 2007 (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press. s. 191–213.
- Mattila, M. 2014. Euroopan unionin neuvoston päätöksenteko, äänestykset ja koalitiot. Teoksessa Mykkänen, J., Paakkunainen, K. 2014 Johdatus Euroopan Unionin politiikkaan. Poliittikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2014:16. s. 111–132.
- Nello, S. 2012. The European Union, Economics, Policies & History. McGraw-Hill Higher Education.
- Novoa, A., Yariv-Mashal, T. 2003. Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey? Comparative Education Volume 39 No. 4 November 2003, s. 423–438
- Ollikainen, A. 1999. The Single Market for Education and National Education policy. Europeanisation of Finnish education policy discourses 1987-1997. Koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportti 49. Turku, Turun yliopisto.
- Ozga, J. Policy research in educational settings, contested terrain. Open University Press, 2000.
- Pepin, L. 2006. The History of European Cooperation in Education and Training. European Communities.
- Peuhkuri, T. 2007. Teoria ja yleistämisen kriteerit. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P. 2007 (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press. s.130–148.
- Rapple, J. 2012. Reimagining Attraction and “Borrowing” in Education. Introducing a Political Production Model. Teoksessa World Yearbook on Education 2012. s.121–147.
- Rinne, R. Kallo, J. Hokka, S. 2004: Too eager to comply? OECD Education Policies and the Finnish response. European Educational Research Journal, Volume 3, Number 2, 2004.

Rusitoru, Mihaela-Viorica, 2015. Les politiques éducatives dans l'union européenne – d'une approche intergouvernementaliste vers une démarche d'intégration? Enquête auprès de fonctionnaires européens. *Int. Rev. Educ* (2015) 61: 691–704.

Ryan, G. W & Bernard, H.R. 2003. Data management and analyzis methods. Teoksessa Denzin, N. (toim.) *Collecting and Interpreting Qualitative Publications*. Sage.

Saarinen, T. 2015. Policy as a “wibbly-wobbly”. Operationalizations of discourse as a material action. Teoksessa Jokila, S., Kallo, J., Rinne R. 2015 (Toim.) *Comparing times and spaces. Historical, Theoretical and Methodological approaches to Comparative Education*. FERA 69.

Simola, H. 2015. *The Finnish education mystery*. Routledge, NY.

Snell, J. 2016. The Trilemma of European Economic and Monetary Integration and Its Consequences. *European Law Journal* (1351-5993) v: 2016 22:2, s. 157–179.

Stake, R. 1995. *The art of case study research: perspectives on practice*. Sage. Thousand Oaks, CA.

Steiner-Khamsi, G. 2012. Understanding Policy-Borrowing and Lending. *Building Comparative Policy Studies*. Teoksessa *World Yearbook on Education 2012*. s. 3-18.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012. Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012.  
<http://www.tenk.fi/fi/hyva-tieteellinen-kaytanto>, viitattu 7.5.2018.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Gummerus.

Tuori, K, Tuori, K, 2014. *The Eurozone crisis: A Constitutional Analysis*. Cambridge University Press.

Varjo, J. Kauko, J. 2008. Indikaattorien aika: koulutusindikaattorit valtiollisena hankkeena Suomessa. *Kasvatus* 39 (3).

Volante, L, Ritzen, J. 2016. The European Union, education governance and international education surveys. Teoksessa *Policy Futures in Education 2016*, Vol. 14 (7) 988–1004.

Volles, N. 2016. Lifelong learning in the EU: changing conceptualisations, actors and policies. *Studies in Higher education*, 2016.

Waldow, F. 2012. Standardisation and Legitimacy. Two Central Concepts in Research on Educational Borrowing and Lending. Teoksessa *World Yearbook on Education 2012*. s. 411–427.

Walkenhorst, H. 2008. Explaining change in EU education policy. *Journal of European Public Policy* 15:4, s. 567–587.

## *Liite 1 Eurooppalaisen ohjausjakson kuvaus*

Eurooppalaisella ohjausjaksolla on selkeä aikataulu, jonka mukaan jäsenmaat saavat EU:n tasolla ohjeita ja esittävät sitten politiikkaa koskevat suunnitelmansa ("kansalliset uudistusohjelmat" ja "vakaus- tai lähentymisohjelmat") arvioitavaksi EU:n tasolla. Suunnitelmien arvioinnin jälkeen yksittäisille jäsenmaille annetaan suosituksia ("maakohtaisia suosituksia") niiden kansallista budjetti- ja uudistuspolitiikkaa varten. Jäsenmaiden odotetaan ottavan suositukset huomioon laatiessaan seuraavan vuoden budjettiaan ja tehdessään päätöksiä talous-, työllisyys-, koulutus- ja muista politiikoistaan. Tarvittaessa ne saavat suosituksia myös makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi.

### Marras–joulukuu

Komissio julkaisee vuotuisen kasvuselvityksen ja varoituskansallismia koskevan kertomuksen tulevalle vuodelle. Se antaa myös ehdotuksen neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta.

**Vuotuisessa kasvuselvityksessä** esitetään **komission näkemys EU:n politiikan prioriteeteista seuraavaksi vuodeksi**. Jäsenmaita kehoitetaan ottamaan nämä prioriteetit huomioon, kun ne suunnittelevat talouspolitiikkaansa tulevalle vuodelle.

**Varoituskansallismia koskevassa kertomuksessa** tarkastellaan makrotalouden kehitystä yksittäisissä jäsenmaissa.

Varoituskansallismia koskevan kertomuksen perusteella **komissio voi päättää suorittaa perusteellisen tarkastelun** niiden maiden tilanteesta, joissa mahdollisen makrotaloudellisen epätasapainon riski arvioidaan korkeaksi.

Tällaiset tutkimukset auttavat tunnistamaan mahdollisen makrotalouden epätasapainon olemassaolon ja sen tarkan luonteen ja laajuuden. Lisäksi komissio voi niiden pohjalta antaa jäsenmaille politiikkaa koskevia suosituksia.

**Ehdotuksessa neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta** jäsenmaita kehoitetaan toteuttamaan politiikkoja, jotka ovat niille ominaisia euroalueen jäseninä. Tavoitteena on syventää euroalueen integraatiota ja lähentää EU:n talouden hallinnan ja ohjauksen kansallisia näkökohtia.

### Tammi–helmikuu

**EU:n neuvosto keskustelee vuotuisesta kasvuselvityksestä, laatii politiikalle yleiset suuntaviivat ja antaa päätelmät**. Se myös keskustelee ehdotuksesta neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta, tekee siihen tarvittaessa muutoksia ja hyväksyy sen.

Eurooppalainen ohjausjakso vaikuttaa useisiin politiikan aloihin. EU:n neuvosto keskustelee siitä eri kokoonpanoissa.

Myös **Euroopan parlamentti** keskustelee vuotuisesta kasvuselvityksestä ja voi julkaista valiokunta-aloitteisen mietinnön. Se antaa **lausunnon työllisyyden suuntaviivoista**.

Parlamentti osallistuu ohjausjaksoon myös taloudellisen vuoropuhelun kautta. Euroopan parlamentti voi kutsua neuvoston, komission ja tarvittaessa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tai euroryhmän puheenjohtajan keskustelemaan eurooppalaiseen ohjausjaksoon liittyvistä kysymyksistä. Myös yksittäisille jäsenmaille voidaan antaa mahdollisuus osallistua keskusteluun.

## Maaliskuu

Komissio julkaisee **maakohtaiset raportit** kaikista eurooppalaiseen ohjausjaksoon osallistuvista jäsenmaista. Maakohtaisiin raporteihin sisältyy **makrotalouden epätasapainoa koskevat perusteelliset tarkastelut** jäsenmaista, joissa tällaisen epätasapainon riski on arvioitu suureksi.

Näiden tarkastelujen perusteella komissio voi laatia jäsenmaille **suosituksia** havaitun makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi. Suositukset voidaan antaa perusteellisen tarkastelun julkaisuhetkellä tai myöhemmin yhdessä muiden maakohtaisten suositusten kanssa.

**Eurooppa-neuvosto määrittelee politiikan suuntaviivat** vuotuisen kasvuselvityksen ja EU:n neuvoston analyysin ja päätelmien perusteella.

Jäsenmaita kehoitetaan ottamaan nämä suuntaviivat ja maakohtaisten raporttien havainnot huomioon laatiessaan kansallisia **vakaus- ja lähentymisohjelmiaan** ja **kansallisia uudistusohjelmiaan**. Ohjelmissa esitetään jäsenmaiden finanssipolitiikka sekä kasvua ja kilpailukykyä edistävät politiikat.

## Huhtikuu

Jäsenmaat esittävät politiikkaa koskevat suunnitelmansa:

- **vakaus- ja lähentymisohjelmat**, joissa hahmotellaan jäsenmaiden julkisen talouden keskipitkän aikavälin strategiat
- **kansalliset uudistusohjelmat**, joissa hahmotellaan jäsenmaiden kasvuun ja työllisyyteen keskittyvät rakenneuudistussuunnitelmat

Jäsenmaiden odotetaan toimittavan nämä ohjelmat 15. huhtikuuta mennessä ja viimeistään huhtikuun loppuun mennessä.

## Toukokuu

**Euroopan komissio** arvioi kansalliset politiikkasuunnitelmat ja **esittää ehdotukset maakohtaisiksi suosituksiksi**.

## Kesäkuu

**EU:n neuvosto keskustelee** ehdotetuista **maakohtaisista suosituksista ja sopii** niiden lopullisista versioista.

Eurooppa-neuvosto hyväksyy lopulliset suositukset.

## Heinäkuu

EU:n neuvosto hyväksyy maakohtaiset suositukset, ja jäsenmaita kehoitetaan panemaan ne täytäntöön.

## Täytäntöönpano

### Heinäkuusta vuoden loppuun

Vuoden jälkimmäistä 6 kuukauden kautta kutsutaan toisinaan "kansalliseksi ohjausjaksoksi", ja sen aikana jäsenmaat ottavat suositukset huomioon laatiessaan seuraavan vuoden budjettiaan.

Euroalueen jäsenmaiden on toimitettava alustavat talousarviosuunnitelmansa komissiolle ja euroryhmälle viimeistään lokakuun puolivälissä.

Jäsenmaat hyväksyvät talousarvionsa vuoden lopussa.

## Seuraavan ohjausjakson alku

**Jakso alkaa uudelleen** vuoden loppupuolella, jolloin komissio esittää yleiskatsauksen taloudelliseen tilanteeseen tulevaa vuotta koskevassa vuotuisessa kasvuselvityksessä.

Komissio alkaa jo tarkastella yksittäisten maiden edistymistä suositusten täytäntöönpanossa

Lähde: Neuvosto 2018c. Ks. myös Euroopan parlamentti 2018.

## LIITE 2 Koulutus 2020 -toimintaohjelmaan perustuvan avoimen koordinaation ja eurooppalaisen ohjausjakson kuvaus

Oikeus-perusta	SEUT art. 165, 166, jäsenmaille vapaaehtoinen	SEUT art. 121, 126, 148. ”Six-pack”, ”two –pack”, talousohjauksen tehostamiseksi säädetty lainsäädäntö, ks Tuori 2014.
Jäsenvaltiolle suunnatut ohjaus-asiakirjat	<p>Neuvoston päätelmät, annettu 12 päivänä toukokuuta 2009, eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista (ET 2020) (2009/C 119/02)</p> <p>Neuvoston ja komission yhteinen vuoden 2012 raportti eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020) täytäntöönpanosta. ”Koulutus älykkäässä, kestävässä ja osallistavassa Euroopassa”(2012/C 70/05)</p> <p>Neuvoston ja komission yhteinen vuoden 2015 raportti eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020) täytäntöönpanosta Eurooppalaisen koulutusyhteistyön uudet painopisteet (2015/C 417/04)</p>	<p>Komission vuosittainen kasvuselvytys</p> <p>Komission vuosittainen varoituskansakirja koskeva kertomus</p> <p>Ehdotus neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta</p> <p>Komission vuotuiset maakatsaukset</p> <p>Talouspolitiikan laajat suuntaviivat</p> <p>Työllisyyspolitiikan suuntaviivat</p> <p>Maakohtaiset suositukset</p> <p>Eurooppa-neuvoston kevätkokouksen päätelmät</p>
Päätösvaltaimen toimija	Koulutus-, kulttuuri-, urheilu- ja nuorisoneuvosto (EYCS), opetusministerien kokoonpano	Työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaneuvosto (EPSCO), talousministerineuvosto (ECOFIN) Euroopan komissio Eurooppa-neuvosto
Komission rooli	Aloitteiden valmistelu, yhteisten raporttien valmistelu, seuranta-aineiston tuottaminen ja valmistelu, vertaistoiminnan tukeminen	Toteuttaa seurantaa ja tilanneanalyysiä jäsenvaltioiden etenemisestä valvonta- ja tiedonhankintakäynnin, bilateraaleuvotteluun Laatia arviot jäsenmaiden etenemisestä Laatia ehdotukset jäsenmaiden maakohtaisiksi suosituksiksi Jäsenmaiden edistymisen seuranta ja valvonta
Tavoitteenasetanta	<p>Komissio ja jäsenvaltio asettavat yhteiset poliittiset tavoitteet ET2020 strategisissa puitteissa. Tavoitteet:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. tehdään elinikäisestä oppimisesta ja liikkuvuudesta totta;</li> <li>2. parannetaan koulutuksen laatua ja tehokkuutta;</li> <li>3. edistetään tasapuolisuutta, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja aktiivista kansalaisuutta;</li> <li>4. edistetään luovuutta, innovointia ja yrittäjyyttä kaikilla koulutusasteilla.</li> </ol>	<p>Eurooppa 2020 strategian yleistavoitteet, johon sisältyy kaksi ET2020 – vertailuarvoa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— vuoteen 2020 mennessä opintonsa keskeyttäneiden osuuden olisi oltava alle 10 prosenttia.</li> <li>— vuoteen 2020 mennessä vähintään 95 prosentin nelivuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä olisi osallistuttava varhaiskasvatukseen.</li> </ul> <p>Talouspolitiikan laajat suuntaviivat Työllisyyspolitiikan laajat suuntaviivat</p>
Vertailuarvot ja indikaattorit	<p><b>Aikuisten osallistuminen elinikäiseen oppimiseen</b></p> <p>— vuoteen 2020 mennessä aikuisista keskimäärin vähintään 15 prosentin olisi osallistuttava elinikäiseen oppimiseen.</p> <p><b>Perustaidoissa heikosti menestyvät</b></p> <p>— vuoteen 2020 mennessä lukemisessa, matematiikassa ja luonnontieteissä heikosti menestyvien 15-vuotiaiden osuuden olisi oltava alle 15 prosenttia.</p> <p><b>Korkea-asteen opinnot suorittaneet</b></p> <p>— vuoteen 2020 mennessä vähintään 40 prosentilla 30–34-vuotiaista olisi oltava korkea-asteen koulutus.</p> <p><b>Opintonsa keskeyttäneet</b></p> <p>— vuoteen 2020 mennessä opintonsa keskeyttäneiden osuuden olisi oltava alle 10 prosenttia.</p> <p><b>Varhaiskasvatus</b></p> <p>— vuoteen 2020 mennessä vähintään 95 prosentin nelivuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä olisi osallistuttava varhaiskasvatukseen.</p>	<p>Työllisyyden laajojen suuntaviivojen seurantamekanismit, yhteinen työllisyysraportti</p> <p>Sosiaalipolitiikan seurantamekanismit</p> <p>Talouspolitiikan seurantamekanismit</p> <p><a href="http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&amp;langId=en">http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&amp;langId=en</a></p>

Seuranta	Koulutuksen seurantakatsaus, EU:n yhteisen etenemisen ja jäsenmaittaisen etenemisen seuranta. Analyttinen näyttö ja seuranta yhteistyössä Eurostatin, Eurydice-verkon, Cedefopin, OECD:n ja muiden järjestöjen kanssa Jäsenmaiden kansalliset seurantareportit	Liiallisten tasapainottomuuksien menettely, jolla jäsenmaiden kehitystä seurataan tasapainottomuudesta varoittavien indikaattorien avulla Monivuotinen suunnittelukehys kansallisille budjeteille Julkisen velan määrän seuranta Komission seuranta-, tiedonhankinta- ja valvontakäynnit jäsenmaissa Eurostat: kattavat tilastoaineistot edistyksestä
Yhteistyön muodot	Asiantuntijaryhmät, jotka asetetaan yhteisten tavoitteiden mukaisesti. Asiantuntijaryhmät vertaisoppimisena. Samanlaisten poliittisten haasteiden edessä olevat jäsenvaltiot voivat työskennellä ryhmittäin maakohtaisiin haasteisiin keskittyen. Vertaisarvioinnit. Räätälöityä vertaisneuvontaa tukemaan tiettyä kansallista uudistusohjelmaa.	Komission seurantavierailut Monenkeskinen valvonta Jäsenmaiden keskinäiset arvioinnit ja opponoinnit jäsenmaan edistymisestä ET2020 prosessin yhteistyömenettelyt ohjausjakson toimeenpanon tukena
Jäsenmaiden raportointimalli	Raportointisykli sovitaan ET2020 asiakirjoissa. Vuoden 2015 päätöksen mukaisesti jäsenmaiden säännölliset raportit viiden vuoden välein. Eurydice-yhteistyön ja asiantuntijatyöryhmien työn kautta raportointi.	Eurooppa 2020 strategian tavoitteissa etenemisestä raportoidaan vuosittain kansallisissa uudistusohjelmissa Vahvistetun seurannan menettelyyn joutuneiden jäsenmaiden velvoite raportoida toimista kilpailukyyn parantamiseksi Jäsenmaiden edistyksestä raportointi komission valvonta- ja seurantakäynneillä
Tavoiteltu politiikka-oppimisen tapa	Vertaisoppimisen kautta saavutettu tieto kansallisen valmistelun tukena. EU:n yhteiset tavoitteet ja seuranta asettavat poliittista painetta, joka ajaa uudistuksiin. Tavoitteena auttaa jäsenvaltioita kehittämään omia politiikkojaan yhteisesti tuotetun tiedon pohjalta. Keskittyminen hyviin käytäntöihin, parhaiden suoriutujien esimerkin voima	Monenkeskisen valvonnan kautta toteutunut sosiaalinen paine Jäsenmaalle personoitujen tavoitteiden saavuttaminen komission antamien maakohtaisten suositusten pohjalta Temaattiset arvioinnit edistymisestä ja jäljellä olevista haasteista Työllisyyskomiteassa virkamiestasolla – vertaispaineen kautta oppiminen ja julkinen kommentointi Keskittyminen ongelmiin ja haasteisiin, vertailu, kilpailullisuus

Lähde: Euroopan komissio 2017c; Neuvosto 2018c. Ks. myös Euroopan parlamentti 2018